

University of Groningen

Adaptief onderwijsbeleid

Maslowski, Ralf; Hofman, R.H.

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2015

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Maslowski, R., & Hofman, R. H. (2015). Adaptief onderwijsbeleid: Een literatuuronderzoek naar de doelen, implementatie en effecten van adaptieve beleidsmaatregelen in het primair onderwijs. Groningen: GION onderzoek/onderwijs.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Adaptief onderwijsbeleid

Een literatuuronderzoek naar de doelen, implementatie en effecten van adaptieve beleidsmaatregelen in het primair onderwijs

Ralf Maslowski
Roelande Hofman

Adaptief onderwijsbeleid | Ralf Maslowski | Roelande Hofman

Adaptief onderwijsbeleid

Een literatuuronderzoek naar de doelen, implementatie en effecten van
adaptieve beleidsmaatregelen in het primair onderwijs

Ralf Maslowski
Roelande Hofman
GION onderwijs/onderzoek
Rijksuniversiteit Groningen
September 2015

ISBN 978-90-6690-558-0

© 2015. GION onderwijs/onderzoek

Rijksuniversiteit, Grote Rozenstraat 3, 9712 TG Groningen

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de directeur van het instituut.

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photo print, microfilm or any other means without written permission of the director of the institute.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	1
1. Adaptief onderwijsbeleid: een eerste verkenning	5
1.1 Inleiding	5
1.2 Opzet van de review.....	6
2. Implementatie en effecten van een generiek adaptief onderwijsbeleid.....	9
2.1 Achtergronden van territoriale en functionele decentralisatie in het primair onderwijs.....	9
2.2 Onderwijsachterstandenbeleid	11
2.3 Onderwijsbegeleiding	16
2.4 Lumpsum financiering.....	19
2.5 Onderwijshuisvesting.....	21
2.6 Personeelsbeleid.....	23
3. Adaptief overheidsbeleid ten aanzien van onderwijskwaliteit.....	27
3.1 Inleiding	27
3.2 Stimulering onderwijskwaliteit door ‘School aan Zet’	28
3.2.1 Beleids Theorie.....	28
3.2.2 Implementatie en effect van ‘School aan Zet’	31
4. Adaptief overheidsbeleid ten aanzien van sectorontwikkeling en autonomie	33
4.1 Inleiding	33
4.2 Functionele scheiding van bestuur en toezicht	34
4.2.1 Beleids Theorie.....	34
4.2.2 Implementatie van de wet “Goed onderwijs, goed bestuur”	39
4.2.3 Effecten van de invoering van een functionele scheiding van bestuur en toezicht	41
4.3 Doordecentralisatie onderwijshuisvesting	42
4.3.1 Beleids Theorie.....	43
4.3.2 Implementatie van de doordecentralisatie onderwijshuisvesting.....	45
4.3.3 Effecten van de doordecentralisatie onderwijshuisvesting	46
5. Adaptief overheidsbeleid ten aanzien van passend onderwijs	49
5.1 Inleiding	49
5.2 Veldinitiatieven en experimenten adaptief onderwijs	50
5.3 Beleids Theorie en mate van adaptief beleid	51
5.4 Implementatie en effecten van passend onderwijs.....	53
6. Adaptief overheidsbeleid ten aanzien van onderwijsachterstanden	59
6.1 Inleiding	59

6.2	Beleids­theorie en mate van adaptief beleid.....	62
6.3	Implementatie en effecten van generiek en specifiek (lokaal) beleid	63
6.3.1	Gewichten­regeling.....	63
6.3.2	Voor- en vroeg­schoolse educatie.....	65
6.3.3	Lokale Educatieve Agenda.....	69
6.4	De adaptiviteit van lokaal onderwijsachterstanden­beleid	70
6.4.1	Vers­chijnings­vormen lokaal onderwijs­beleid	70
6.4.2	Thema- of partner­gerichte benadering	71
6.4.3	Klein versus groot.....	71
7.	Conclusie en discussie	73
7.1	Inleiding	73
7.2	Variëteit en diversiteit	73
7.3	Doelmatigheid en doeltreffendheid	75
7.4	Lokale inbedding en afstemming tussen partijen	78
	Referenties	81

Managementsamenvatting

Doel van de studie

De literatuurreview verkent in hoeverre adaptief onderwijsbeleid ten aanzien van het basisonderwijs wenselijk is, en zo ja onder welke voorwaarden het wenselijk is. Daarvoor wordt gebruik gemaakt van evaluatie- en monitorstudies naar verschillende beleidsprogramma's en stimuleringsmaatregelen die adaptieve elementen hebben. Bij de keuze van beleidsprogramma's is gestreefd naar een redelijk evenwichtige verdeling over verschillende vormen van beleid. Daarvoor is uitgegaan van het door de overheid ingezette beleidsinstrumentarium. Op basis hiervan zijn beleidsmaatregelen op elk van de vier inhoudelijke beleidsterreinen van BOPO geselecteerd: onderwijskwaliteit (School aan Zet en de prestatiebox), passend onderwijs (smalle en brede experimenten passend onderwijs, onderwijsachterstanden (gewichtenregeling en LEA) en *governance* (inrichting intern toezicht en doordecentralisatie onderwijshuisvesting). Waar mogelijk wordt ook aangesloten bij de studies die in BOPO-IV op de vier deeltherreinen zijn verricht.

Variëteit en diversiteit

In elk van de beleidsprogramma's is het streven om variëteit en diversiteit tot stand te brengen of toe te staan. De reden om naar variëteit te streven, en de wijze waarop deze variëteit vorm krijgt, verschilt echter per beleidsprogramma. Voor een deel wordt variëteit bewust nagestreefd, zoals in het stimuleringsprogramma 'School aan Zet' of in de experimenten rond passend onderwijs. Variëteit is in dat kader veelal geen doel op zichzelf, maar weerspiegelt onderliggende doelstellingen. In het geval van passend onderwijs is bijvoorbeeld het bieden van maatwerk één van de doelen die wordt nagestreefd. De vooronderstelling is dat door de geboden ruimte het nationale generieke adaptief beleid in elk van de samenwerkingsverbanden zal worden omgezet in maatwerk voor alle leerlingen die zorg behoeven.

Door de variëteit krijgt bovendien het eigenaarschap een kans. Passend onderwijs gaat er van uit dat scholen die onderling in een samenwerkingsverband opereren zorgleerlingen kunnen opvangen die passen bij het zorgprofiel van de school. Dat zorgprofiel komt idealiter voort uit bestaande praktijken binnen de school of specifieke competenties die aanwezig zijn bij leraren en de intern begeleider op school, of competenties die zij willen ontwikkelen. De verwachting is, dat wanneer deze processen zo verlopen, leraren zich sterker verantwoordelijk zullen voelen voor de zorgleerlingen op school. Het eigenaarschap van verbeteringen op school is binnen 'School aan Zet' ook een van de redenen om scholen ruimte te geven eigen prioriteiten te stellen ten aanzien van de ambities die zij binnen hun school willen aanpakken. De achterliggende gedachte daarbij is dat leraren en scholen zullen

werken aan verbeteringen die zij zelf belangrijk vinden, zodat deze ook breed gedragen worden door het team.

De ruimte voor variëteit en diversiteit in de verschillende beleidsprogramma's komt voor een deel voort uit een bewust streven –veelal om door middel van maatwerk of eigenaarschap verbeteringen te realiseren– en voor een deel uit het 'toestaan' van diversiteit in uitingvormen. Ook de mate waarin variëteit bereikt wordt hangt hier mede van af. Voor 'School aan Zet' lijkt er duidelijk sprake te zijn van een variëteit aan prioriteiten waarop scholen en schoolbesturen zich richten. De veelvormigheid waartoe de overheid scholen wilde stimuleren komt daadwerkelijk tot uiting in de initiatieven van scholen, waarbij zij zich voor het merendeel richten op de beleidsprioriteiten die ook in het Bestuursakkoord centraal staan. Een vergelijkbare ontwikkeling doet zich voor ten aanzien van de inrichting van het intern toezicht. Hoewel er een duidelijke tendens is dat schoolbesturen kiezen voor een stichtingsvorm met een Raad van Toezicht, is er ook een beperkt aantal besturen dat bewust kiest voor een andere inrichting van de intern toezichtfunctie.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

Ten tweede is in de meeste beleidsprogramma's de doelmatigheid en doeltreffendheid een centraal thema – vaak in relatie tot de variëteit die ontstaat. Waar doeltreffendheid in de beleidsprogramma's die betrekking hebben op schoolautonomie en governance eerder op de achtergrond spelen, staan deze centraal in 'School aan Zet', de invoering van passend onderwijs en het onderwijsachterstandenbeleid. Het verschil tussen deze beleidsterreinen is echter dat de adaptieve aanpak bij 'School aan Zet' betrekking heeft op individuele schoolbesturen en scholen, en hen probeert te stimuleren hun onderwijs te verbeteren, terwijl de adaptieve aanpak in passend onderwijs en het onderwijsachterstandenbeleid meer regionaal is bepaald, en zijn grondslag vindt in de afstemming tussen verschillende beleidssubjecten. Deze afstemming wordt voor een belangrijk deel bepaald door de lokale en regionale context waarin de gemeenten, schoolbesturen en scholen zich bevinden.

Waar voor 'School aan Zet' de eerste resultaten pas nu zichtbaar worden, geldt voor het achterstandenbeleid dat het al geruime tijd loopt, en dat hiernaar in de afgelopen jaren ook een groot aantal studies zijn uitgevoerd. Daaruit komt het beeld naar voren dat de doelen van de overheid met het achterstandenbeleid zoals neergelegd in de gewichtenregeling zijn tot op heden nauwelijks gerealiseerd en dat geldt zeker voor de doelstelling dat vooral de plattelandsscholen ervan zouden profiteren. Omdat gemeenten, besturen en scholen vrij zijn in de besteding van achterstandsgelden en deze binnen de lumpsum financiering vallen, is er op veel scholen nauwelijks besef aanwezig over de omvang van het bedrag en de doelen van de extra middelen voor achterstandsbestrijding. In de praktijk leidt lokale adaptiviteit waarbij niet-geoordeelde achterstandsgelden worden ingezet voor andere zaken zoals bijvoorbeeld klassenverkleining en ter compensatie van

bezuinigingen en bevolkingskrimp. De verwachting is dat dit oneigenlijk gebruik van achterstandsgelden eerder zal toe- dan afnemen; men zal er op lokaal niveau vaker voor kiezen om de gelden te gebruiken om problemen op school, lokaal of regionaal niveau op te vangen. Afsluitend kan worden geconcludeerd dat de generieke adaptiviteit van de gewichtenregeling niet voldoende doelmatig noch doeltreffend is geweest.

De doelmatigheid is een centraal oogmerk van Passend onderwijs. Een harde uitspraak ten aanzien van de vooronderstelling dat, doordat scholen nu zelf kunnen bepalen hoeveel geld er naar welke leerlingen gaat en dat de kosten op deze manier (op termijn) beter beheersbaar worden, is op basis van de bevindingen in de experimenten nog niet mogelijk. In de experimenten is wel nagegaan welke wettelijke indicatieprocedures af kunnen worden geschaft om de complexiteit en bureaucratisering van regelgeving in te perken. Het bureaucratisch karakter lijkt te zullen verminderen omdat er bijna geen centrale voorschriften meer zijn. Daar staat tegenover dat over de vormgeving en werkwijze van de samenwerkingsverbanden weinig is voorgeschreven, maar dat men nu zelf een eigen lokaal systeem verdeling van middelen en toewijzing van zorg moeten maken, en dat kan samen gaan met nieuwe, lokale regelgeving.

Lokale inbedding en afstemming tussen partijen

Een belangrijk thema om beleid adaptief vorm te geven, met name rond de invoering van passend onderwijs en het onderwijsachterstandenbeleid, is de lokale inbedding van het beleid, en het tegengaan van verkokering op lokaal of regionaal niveau. De vooronderstelling van de algemene beleidstheorie van het Passend onderwijs is dat het nationale generieke adaptief beleid dat zich richt op de zorgleerling en dat geldt voor alle regio's, regionaal zal worden omgezet in maatwerk voor alle leerlingen die zorg behoeven. De bevindingen laten tot op heden wel zien dat aan de vooronderstelling van specifieke adaptiviteit op dit moment nog niet wordt voldaan. Scholen binnen het samenwerkingsverband hebben nog maar in beperkte mate afspraken gemaakt in afstemming met ouders, leraren en gemeenten afspraken over de werkwijze, indicering (men volgt meestal landelijke regelgeving) en de verdeling van het geld over de scholen. Men is in feite het meest op bovenschools niveau actief (geweest) om het samenwerkingsverband nader vorm te geven.

Wat betreft het tegengaan van de verkokering (systeemscheidingen tussen po, vo en so en veel verschillende soorten scholen met elk hun eigen doelgroep) lijkt het erop dat de experimenten laten zien dat dit onder het nieuwe passend onderwijs-beleid flink wordt gereduceerd. Geconcludeerd kan worden dat de generieke adaptiviteit in passend onderwijs zijn beslag heeft gekregen in de regionale uitwerking van vormgeving en werkwijze van het samenwerkingsverband, dat er wat minder sprake lijkt van verkokering en wat meer maatwerk op regionaal niveau, maar dat de specifieke indicering van de zorgplicht nog veel werk behoeft. Daartoe zijn

zeker lessen te leren uit de ervaringen in de experimenten met name het brede experiment.

Vergelijkbare bevindingen komen ook naar voren uit evaluaties van het beleid rond onderwijsachterstanden. Er is meer afstemming van programma's, sprake van meer onderling overleg, gezamenlijke scholing, verdere aanvulling en ontwikkeling van programma's, didactiek en volgsystemen. De aansluiting tussen voor- en vroegschool verloopt geleidelijk aan beter, al behoeft de aansluiting tussen vroegschool en groep 3 wel extra aandacht. De meeste doelgroepkinderen volgen inderdaad zowel in de voor- als in de vroegschool een VVE-programma. Er wordt bovendien steeds meer opbrengstgericht en planmatig gewerkt, vooral vanuit de basisscholen. Geconcludeerd mag dan ook worden dat de generieke beleidsdoelen in redelijke mate zijn behaald. Ook hier kan bovendien over de specifieke adaptiviteit op lokaal niveau geconcludeerd worden dat er sprake is van meer dwarsverbanden. Over de verwachting dat er eveneens sprake zou zijn van meer betrokkenheid van de lokale burger is op grond van het verrichtte onderzoek geen uitspraak mogelijk. Er zijn meer dwarsverbanden gelegd zoals blijkt uit de toegenomen samenwerking tussen PSZ en kinderopvang en uit de inhaalslag die de kleine gemeenten hebben gemaakt.

1. Adaptief onderwijsbeleid: een eerste verkenning

1.1 Inleiding

Adaptief onderwijsbeleid is een nieuw begrip. Wie ernaar zoekt in wetenschappelijke bronnen komt slechts een enkele publicatie tegen waarin gerefereerd wordt aan de invoering van adaptief onderwijs, en het beleid dat scholen ten aanzien hiervan voeren. Ook een bredere zoektocht, op internet, levert nauwelijks verwijzingen op. De enige verwijzing van betekenis vormt het programma Beleidsgericht Onderzoek Primair Onderwijs (Hofman & Mulder, 2012), die ten grondslag ligt aan het onderhavige onderzoek. In dit programma wordt adaptief onderwijsbeleid in de context geplaatst van de vraag naar de effectiviteit van het overheidsbeleid. Meer specifiek wordt de vraag opgeworpen in hoeverre “de huidige overheidsinterventies passen bij de ontwikkelingsfase waarin scholen in Nederland zich bevinden” (Hofman & Mulder, 2012, p. 17/18).

In het BOPO-programma wordt adaptief beleid daarbij gekoppeld aan het innovatief vermogen van scholen. In navolging van Slavin wordt geopperd dat er verschillende groepen scholen kunnen worden onderscheiden, die elk om een andere vorm van overheidssturing vragen (Hofman & Mulder, 2012). Een eerste groep bestaat uit scholen die heel goed zelf van binnenuit vernieuwingen in hun school tot stand kunnen brengen. Deze groep scholen heeft geen behoefte aan een sterke overheidssturing, en kan deze zelfs als frustrerend of belemmerend ervaren. Een tweede groep scholen staat positief tegenover het doorvoeren van vernieuwingen, maar is zelf onvoldoende in staat om deze slag te maken. Deze scholen zouden gebaat zijn bij externe ondersteuning of bij pasklare ontwikkelde programma's, waarvan zij gebruik kunnen maken. Een derde groep, tenslotte, zou bestaan uit scholen die niet klaar zijn voor vernieuwingen. Hierbij zou niet zozeer sprake moeten zijn van een stimulerende rol van de overheid, maar eerder van een voorschrijvende rol om scholen tot vernieuwing aan te zetten.

Adaptief overheidsbeleid, in bovenstaande context, heeft niet zozeer betrekking op de beleidsdoelen die bereikt moeten worden, maar meer op de middelen die ingezet worden om deze doelen zo effectief mogelijk te bereiken. Daarnaast is ook het tempo waarin onderwijsvernieuwingen door scholen gerealiseerd moeten worden een mogelijkheid om in beleid te differentiëren – getuige de hoofdvraag: “kun je onderwijsbeleid in verschillende snelheden uitvoeren door rekening te houden met verschillen in ontwikkelingsniveau en tempo van scholen en besturen?” (p. 18). Adaptief overheidsbeleid wordt om die reden in deze studie opgevat als de mate waarin door de centrale of lokale overheid in de beleidsontwikkeling en -

implementatie rekening wordt gehouden met specifieke verschillen tussen scholen en schoolbesturen.

1.2 Opzet van de review

In deze literatuurreview wordt geprobeerd te exploreren in hoeverre adaptief onderwijsbeleid ten aanzien van het basisonderwijs wenselijk is, en zo ja onder welke voorwaarden het wenselijk is. Een kanttekening daarbij is dat het Nederlandse onderwijsbeleid van oudsher als adaptief te kenmerken is, door de grondwettelijke vrijheden voor het (bijzonder) onderwijs. Daarnaast wordt het Nederlandse onderwijsbeleid, sterker dan in vrijwel alle andere landen, gekenmerkt door een hoge mate van decentralisatie en autonomievergroting. Daardoor wordt besturen (en lokale overheden) de mogelijkheid gegeven het beleid af te stemmen op de lokale context. In hoofdstuk 2 wordt om die reden een overzicht gegeven van effecten van het decentraliseren van onderwijsbeleid op een aantal voor het basisonderwijs belangrijke domeinen.

In de hoofdstukken 4 t/m 6 worden meer specifieke beleidsprogramma's of stimuleringsmaatregelen onderzocht die een expliciet adaptief element bevatten. Daarbij is gestreefd naar een redelijk evenwichtige verdeling over verschillende vormen van beleid. Daarvoor is uitgegaan van het door de overheid ingezette beleidsinstrumentarium. Hoewel er vele indelingen van beleidsinstrumenten in de literatuur te vinden zijn (vgl. Leune, 1997; Onderwijsraad, 2008), wordt voor de classificatie ervan veelal gebruik gemaakt van een driedeling: (1) wet- en regeling; (2) financiering; en (3) overtuiging en moreel appèl. Aangezien het adaptieve element van beleid eveneens betrekking kan hebben op het temporeel gefaseerd uitvoeren van beleid, zijn ook experimenten en pilots geselecteerd als vormen van adaptief beleid.

Daarnaast is ernaar gestreefd (recente) beleidsmaatregelen op elk van de vier inhoudelijke beleidsterreinen van BOPO te selecteren: onderwijskwaliteit, Passend onderwijs, onderwijsachterstanden en governance. Waar mogelijk wordt ook aangesloten bij de studies die in BOPO-IV op de vier deeltherreinen zijn verricht. Concreet zullen de volgende beleidsprogramma's geanalyseerd worden:

	Juridische beleidsinstrumenten	Financiële beleidsinstrumenten	Communicatieve beleidsinstrumenten
Onderwijs- kwaliteit		(1) prestatiebox	(2) verschillende inhoudsdomeinen via School aan Zet
Passend onderwijs	(3) Experimentenwet Passend Onderwijs		
Sector- ontwikkeling en autonomie	(4) diversiteit aan invulling interne toezichtsfunctie; (5) door-decentralisatie- mogelijkheid onderwijs-huisvesting		
Onderwijs- achterstanden	(6) gewichtenregeling	(7) gewichtenregeling	

De review wordt afgesloten met een conclusie en discussie van de bevindingen (hoofdstuk 7).

2. Implementatie en effecten van een generiek adaptief onderwijsbeleid

2.1 Achtergronden van territoriale en functionele decentralisatie in het primair onderwijs

Het huidige onderwijsbeleid wordt in haar uitwerking en reikwijdte sterk bepaald door de decentralisatie van het beleid naar gemeenten en vooral door de autonomievergroting van scholen (Van den Berg, Bakker, Van Holsteijn & De Koning, 2000; Karstanje, Droog & Bakker, 2001). Deze ontwikkeling van territoriale en functionele decentralisatie vindt haar oorsprong in de heroverweging van het overheidsbeleid aan het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw. Een eerste aanzet in de richting van decentralisatie van het onderwijsbeleid vormt de motie Franssen c.s. (Tweede Kamer, 1984-1985, 18100-VIII, 86), waarin verzocht wordt onderzoek te verrichten naar vermindering en vereenvoudiging van regelgeving door de overheid en naar meer verantwoordelijk voor de scholen zelf.

Dit krijgt voor het basisonderwijs concreet gestalte in de nota “De school op weg naar 2000”, die in 1988 verschijnt (Ministerie van Onderwijs & Wetenschappen, 1988). In deze nota ontvouwt de minister een vergaande toekomstvisie met betrekking tot de verdeling van bevoegdheden tussen overheid en school. Scholen dienen meer beleidsruimte te krijgen om toegewezen financiële middelen te besteden, en om een eigen na- en bijscholingsbeleid, promotiebeleid, benoemingsbeleid en afvloeiingsbeleid te voeren. De nota oogste veel kritiek van zowel belangenorganisaties, gemeenten als scholen zelf. De voorgestelde wijzigingen werden met name geïnterpreteerd als een aantasting van de zekerheden waarover scholen tot die tijd konden beschikken.

Mede om die reden duurt het tot 1993 voordat de door minister Deetman gepresenteerde plannen wederom prominent op de beleidsagenda verschijnen. In februari van dat jaar roept staatssecretaris Wallage het zogeheten Schevenings Beraad bijeen om de balans van de bestuurlijke vernieuwing in het onderwijs op te maken en om te bepalen tot welke concrete maatregelen dat moet leiden. In het akkoord, de Gezamenlijke richtinggevende uitspraken, dat door het Ministerie van OC&W met de koepelorganisaties gesloten wordt, wordt de richting uitgezet voor de decentralisatie van bevoegdheden naar lokale overheden en voor een verdergaande autonomievergroting voor scholen in het primair en voortgezet onderwijs. In het akkoord is vastgelegd dat scholen verantwoordelijk worden voor de kwaliteit van hun onderwijs, en hierover ook verantwoording dienen af te leggen

aan ouders en de overheid. Daarnaast zijn afspraken gemaakt over een grotere vrijheid van scholen in zowel het primair als voortgezet onderwijs waar het de bekostiging betreft, als ook over meer vrijheid voor schoolbesturen met betrekking tot het arbeidsvoorwaardenbeleid. Tenslotte is bepaald dat het onderwijsachterstandenbeleid gedecentraliseerd wordt naar gemeenten.

In de nota Lokaal Onderwijsbeleid (Netelenbos, 1995) zijn de verschillende afgesproken beleidsmaatregelen uit het Schevenings Beraad – met name waar een rol voor de gemeenten is weggelegd – in hun onderlinge samenhang beschreven. In de nota wordt bovendien gewag gemaakt van het decentraliseren van de middelen voor schoolbegeleiding naar de gemeenten. Daarnaast wordt in de nota nadrukkelijker aandacht gegeven aan de rol van de lokale overheid bij de bestrijding van achterstanden – deels door het eerder gepresenteerde gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid te verbinden met andere maatregelen om achterstanden tegen te gaan, zoals Onderwijs in Allochtone Levende Talen (OALT), deels door een relatie te leggen tussen het beleid ten aanzien van onderwijsachterstanden met het door de gemeenten te voeren jeugdbeleid.

In de jaren na het verschijnen van bovengenoemde nota zijn op veel terreinen beleidsmaatregelen in werking getreden die de beleidsruimte van scholen hebben vergroot, dan wel bevoegdheden van gemeenten om lokaal beleid op onderwijs te voeren hebben verruimd (Rutgers, 2004; De Groot, 2005). Te denken valt aan de verantwoordelijkheid voor de huisvesting van het primair onderwijs, die per 1 januari 1997 naar de gemeenten is overgegaan (Lubberman, van der Kemp & Klein, 2001; Lubberman, Bos & Klein, 2003). Tevens zijn de middelen voor de schoolbegeleiding in 1997 in zijn geheel per doeluitkering naar de gemeenten overgeheveld (Oelen & Klein, 2000), en is het onderwijsachterstandenbeleid in 1998 naar de gemeenten gedecentraliseerd (Turkenburg, 1999; Van Langen & Portengen, 1999; Karsten, van Eck & Robijns, 2001; Van Langen & Dekkers, 2001). Het Schevenings Beraad voorzag verder met ingang van schooljaar 1998-1999 in de overgang naar lumpsum bekostiging voor het primair onderwijs, maar de invoering hiervan werd door de toenmalige bewindslieden op de langere baan geschoven.

Waar het decentralisatiebeleid in de jaren negentig van de vorige eeuw vooral in dienst staat van de versterking van de lokale overheid, verandert dit gaandeweg rond de eeuwwisseling en staat de laatste 10 tot 15 jaar in het teken van de autonomievergroting van scholen (Maslowski & Huisman, 2005). De middelen voor onderwijsbegeleiding die eerder in 1997 naar gemeenten waren overgeheveld komen tussen 2006 en 2008 bij de schoolbesturen te liggen (Elfering & Van Kessel, 2009). In 2006 krijgen schoolbesturen ook een belangrijker rol bij de bestrijding van onderwijsachterstanden, terwijl de regie hiervoor in 1998 nog bewust bij gemeenten was geplaatst (Ledoux & Veen, 2009). In 2006 wordt bovendien, na enkele keren te zijn uitgesteld, de bekostiging via lumpsum in het primair

onderwijs ingevoerd, hetgeen hen in staat stelt zelf keuzes te maken ten aanzien van de middelen voor zowel personele als materiële kosten (Vrieze & Van Gennip, 2006; Van Bergen, de Weerd & Paulussen-Hoogeboom, 2010). De invoering van de lumpsum systematiek gaat bovendien gepaard met grotere vrijheden ten aanzien van het personeelsbeleid dat schoolbesturen kunnen voeren. Binnen een periode van minder dan 10 jaar veranderde het Nederlandse onderwijssysteem van een relatief sterk overheidsgestuurd systeem naar een systeem waarin scholen en schoolbesturen tot de meest autonome in Europa behoren (vgl. Eurydice, 2007).

2.2 Onderwijsachterstandenbeleid

Een herijking van het onderwijsachterstandenbeleid was een van de voornaamste gespreksonderwerpen voor de rijksoverheid tijdens het Schevenings Beraad (Rutgers, 2004; De Groot, 2005). Het gemeentelijk achterstandenbeleid, dat met ingang van augustus 1998 in werking trad, kwam in de plaats van de Wet Regeling onderwijsvoorrangsgebieden die in 1993 was vastgesteld. Waar bij het onderwijsvoorrangsbeleid een groot aantal verschillen actoren waren betrokken, elk met hun eigen behoeften en belangen, en de effectiviteit van het beleid te wensen overliet (zie Van Zoelen, van Aert, Houtveen & Appelhof, 1996; Mulder, 1996), werd de bevoegdheid voor het gemeentelijk onderwijsbeleid bij de gemeenten neergelegd (Van Langen & Portengen, 1999). Gemeenten dienden in dat kader een lokaal plan op te stellen waarin doelen werden geoperationaliseerd, beschikbare middelen stromen en hun aanwending werden aangegeven, en waarin de evaluatie van het lokale beleid werd omschreven, passend binnen het Landelijk Beleidskader Gemeentelijk Achterstandenbeleid. Over het plan diende op overeenstemming gericht overleg met de schoolbesturen te worden gevoerd (Van Langen & Portengen, 1999; Karsten, van Eck & Robijns, 2001).

De overheveling naar de gemeenten was ingegeven door de wens om een meer geïntegreerd en coherent achterstandenbeleid te voeren, naast de mogelijkheid om meer maatwerk te bieden door aan te sluiten bij lokale behoeften en prioriteiten (Van Langen & Dekkers, 2001). Aangezien gemeenten verondersteld werden om op een evenwichtige wijze rekening te houden met de belangen van elk van de betrokken actoren bij het bestrijden van onderwijsachterstanden, werd een groot deel van de beschikbare middelen via een doeluitkering in het Gemeentefonds gestort. Op basis van het lokale plan werden de middelen vervolgens onder de actoren, waaronder de schoolbesturen, verdeeld. Daarnaast ontvingen schoolbesturen in het kader van de gewichtenregeling ook rechtstreeks middelen voor het bestrijden van achterstanden, maar deze moesten worden ingezet in overeenstemming met het lokale plan dat in het kader van het gemeentelijk achterstandenbeleid was opgesteld (zie onder meer Karsten, van Eck & Robijns, 2001).

De decentralisatie van het onderwijsachterstandenbeleid naar de gemeenten leidde tot meer maatwerk op lokaal niveau, zoals De Groot (2005) op basis van een studie onder meer dan de helft van de gemeenten in ons land concludeert. Het landelijk beleidskader werd door een groot aantal gemeenten aangepast aan lokale behoeften. Deze afstemming op lokale doelen voltrok zich echter met name binnen de ambtelijke structuur, met een minimale invloed vanuit de gemeenteraden. Fleurke (2003) merkt in dit verband op dat:

“... de gemeenteraden in alle gevallen het gemeentelijk onderwijsachterstandenplan formeel vaststellen. Tegelijkertijd is geconstateerd dat de inhoudelijke betrokkenheid van gemeenteraden bij het onderwijsachterstandenbeleid in termen van het afwegen van belangen en het stellen van prioriteiten marginaal is. ... De conclusie is dat de gemeenteraden vrijwel nooit inhoudelijke interventies plegen ten aanzien van het onderwijsachterstandenbeleid, maar dat met name de schoolbesturen een grote directe invloed hebben op de inhoud van het onderwijsachterstandenplan en de verdeling van middelen” (p. 128)

Schoolbesturen konden een grote invloed uitoefenen op de ontwikkeling van het gemeentelijke onderwijsachterstandenplan, zo geeft De Groot (2005) aan, omdat de belangen van zowel het openbaar als het bijzonder onderwijs grotendeels gelijk liepen. Deze gezamenlijke belangen zetten hen aan om zich samen in te zetten voor het vrijmaken van middelen binnen de gemeente voor achterstandbestrijding op school. Doordat de gemeenteraad zich slechts aan de zijlijn bezig hield met het beleid rond onderwijsachterstanden, ontstond in veel gemeenten een meer corporatistisch beleidsvorming rond de bestrijding van achterstanden – waarin het beleid in onderlinge overeenstemming tussen beleidsambtenaren en schoolbesturen vorm kreeg. Aan de ene kant dienden de betrokken ambtenaren zich te verantwoorden voor de activiteiten die binnen de gemeente werden ontplooid, hetgeen resulteerde in een ‘rationalisering’ van de gevolgde procedures door het opstellen van werkplannen en rapportages in samenwerking met de schoolbesturen. Aan de andere kant waren zij voor de uitvoering van de activiteiten afhankelijk van de schoolbesturen, waardoor zij zich vaak ontvankelijk toonden voor verzoeken vanuit die besturen (De Groot, 2005). Dit leidde in verscheidene gemeenten tot een toename van lobbyactiviteiten vanuit de schoolbesturen. Doordat er meer geld te verdelen was, werd geprobeerd om buiten het formele overleg om voorzieningen gerealiseerd te krijgen.

De decentralisatie van het onderwijsachterstandenbeleid had daarnaast tot doel tot een grotere afstemming binnen het lokale beleid te komen. Doordat gemeenten ook verantwoordelijk zijn voor jeugdbeleid en jeugdzorg, was de verwachting dat zij met de regierol ten aanzien van onderwijsachterstanden een meer geïntegreerd beleid ten aanzien van kansarme kinderen en hun families zouden kunnen voeren. In de praktijk bleek er echter nauwelijks afstemming tussen de verschillende

gemeentelijke afdelingen plaats te vinden (Karsten, Derriks, Emmelot, Felix & Ledoux, 2003). Volgens Fleurke (2003) werd dit, in ieder geval voor een deel, veroorzaakt door de moeilijkheid binnen de gemeentelijke organisatie over de grenzen van de eigen afdeling te kijken. De gemeenten waren onvoldoende in staat om op basis van een lokale analyse een gemeentelijke visie op de aanpak van achterstanden binnen de gemeente te ontwikkelen.

Voor een deel uit onvrede over de mate waarin het beleid binnen gemeenten van de grond kwam, maar vooral uit politieke overwegingen, werd de verantwoordelijkheid voor het bestrijden van onderwijsachterstanden in 2006 voor een belangrijk deel bij schoolbesturen gelegd (Ledoux & Veen, 2009). Op basis van leerlinggewichten ontvangen scholen een belangrijk deel van de middelen die voorheen naar de lokale overhead gingen. De overgang van gemeente naar schoolbestuur betekende bovendien dat de middelen die de besturen ontvangen niet langer in het kader van een lokaal plan moeten worden besteed, maar dat schoolbesturen vrijheid hebben om na te gaan op welke wijze zij deze middelen het best kunnen besteden om achterstanden bij leerlingen tegen te gaan. Het aflopen van het landelijk beleidskader in 2006 werd bovendien aangegrepen om de bestaande gewichtenregeling te herijken. Waar onder het landelijk beleidskader werd uitgegaan van een verdeling van de middelen op basis van zowel de socio-economische status als de etniciteit van leerlingen, vormt sindsdien het opleidingsniveau van ouders het enige criterium voor het toewijzen van middelen naar scholen voor achterstandsbestrijding (zie bijvoorbeeld Driessen & Dekkers, 2009). Hoewel dit een ingrijpende wijziging betekende voor de wijze waarop onderwijsachterstanden geassocieerd werden, had het niettemin in de praktijk slechts voor een klein deel van de scholen een merkbaar effect (Claassen & Mulder, 2011). Waarschijnlijk mede om die reden gebruikten scholen de middelen die zij voor het bestrijden van achterstanden via de gewichtenregeling ontvingen in de jaren na de overheveling naar schoolbesturen, niet of nauwelijks voor andere activiteiten dan in de periode daarvoor. Net als voor 2006 werden deze middelen voor een belangrijk deel ingezet voor het verkleinen van klassen, extra onderwijsassistenten en andere ondersteuning. Deze activiteiten komen in principe niet alleen achterstandsléerlingen, maar alle leerlingen op school ten goede (zie Ladd & Fiske, 2009). Leraren waren zich over het algemeen ook niet bewust van het feit dat bijvoorbeeld extra assistentie in de klas bekostigd werd uit middelen die voor achterstandsbestrijding ter beschikking werden gesteld. Om die reden heeft het decentraliseren van de middelen voor achterstandsbestrijding, ten minste waar het de gewichtenregeling betreft, niet of nauwelijks effect gehad op de lespraktijk, en daarmee lijkt het niet waarschijnlijk dat het van invloed is geweest op het terugbrengen van leerachterstanden bij deze leerlingen.

Een tweede onderdeel van het achterstandenbeleid dat overgeheveld werd van gemeenten naar schoolbesturen, betrof de vroegschoolse educatie. Programma's voor voor- en vroegschoolse educatie werden vanaf 2000 bevorderd om leerlingen,

die op het moment dat zij naar school gaan al een behoorlijke achterstand op hun leeftijdgenoten hebben, beter voorbereid op school te laten instromen en om ervoor te zorgen dat zij de achterstand in de eerste jaren op school zoveel mogelijk inlopen (Ledoux & Veen, 2009). Hoewel gemeenten vanaf het begin tot taak hadden om in overleg met schoolbesturen en welzijnsorganisaties voor- en vroegschoolse programma's vorm te geven en uit te voeren, werd hun invloed op achterstandenbestrijding niettemin door de decentralisatie van het achterstandenbeleid in 2006 wel aanzienlijk verkleind. Alle middelen voor de vroegschoolse educatie in groep 1 en 2 werden, aan de hand van de gewichtenregeling, aan scholen verstrekt. De gemeenten bleven slechts verantwoordelijk voor de voorschoolse educatie, en de middelen die zij vanuit het rijk hiervoor ontvingen waren beduidend lager dan in de periode tussen 2000 en 2006.

Beekhoven, Jepma en Kooiman (2011) geven aan dat gemeenten elk hun eigen definities van achterstanden hanteren, gebaseerd op leerachterstanden en de sociaal-economische achtergrond van de leerlingen. Gemeenten hanteren voor de doelgroep van het door hen te voeren achterstandenbeleid vaak ruimere criteria dan die waarop de gewichtenregeling is gebaseerd. Hoewel gemeenten doorgaans bewust deze ruimere definitie van achterstanden hanteren, ontbreekt bij hen niettemin vaak zicht op hoeveel kinderen en jongeren onder deze doelgroep vallen, en welk beslag dit legt op de middelen voor achterstandsbestrijding. Ondanks dit gebrekkige overzicht, laat een recente evaluatie niettemin zien dat kinderen in achterstandssituaties niettemin wel goed bereikt worden met voorschoolse voorzieningen (Veen, van der Veen & Driessen, 2012). Dit is voor een belangrijk deel te danken aan de consultatiebureaus die een belangrijke rol spelen bij de identificatie, verwijzing en soms zelfs de plaatsing van kinderen in voorschoolse programma's (zie ook Driessen, 2012). Naast de consultatiebureaus, die door alle ouders met hun kinderen worden bezocht, zijn bovendien ook andere welzijnsinstellingen, als ook de peuterspeelzalen en kinderdagverblijven, betrokken bij de deelname van kinderen uit achterstandssituaties aan de voorschoolse programma's. Door middel van folders en artikelen in huis-aan-huis-bladen worden ouders geïnformeerd over het voorschoolse aanbod. Daarnaast worden ouders met jonge kinderen in achterstandswijken thuis bezocht, en worden zij doorgaans door familie of buurtbewoners gewezen op het bestaan van voorschoolse voorzieningen. Langs die weg is er een uitgebreid netwerk opgebouwd dat er zorg voor draagt dat ouders goed op de hoogte zijn van de voorzieningen die aangeboden worden, waardoor de deelname aan voorschoolse programma's sterk bevorderd wordt (Veen, van der Veen & Driessen, 2012).

Een voorname zorg ten aanzien van de scheiding van de verantwoordelijkheid voor de voor- en vroegschoolse educatie was dat daardoor een doorgaande lijn in de zorg voor achterstandskinderen in het gedrang zou kunnen komen. Temeer aangezien de criteria voor de kinderen die als doelgroep voor achterstandsbestrijding werden

aangemerkt voor een deel verschillen tussen gemeenten en scholen. Deze verschillen leiden in de praktijk inderdaad in sommige gemeenten tot afstemmingsproblemen, maar over het algemeen verloopt de overgang van de voorschoolse periode naar groep 1 op de basisschool niet of nauwelijks problematisch (Beekhoven, Jepma & Kooiman, 2011). Vrijwel alle scholen met een substantieel aantal achterstandsleerlingen ontvangen gegevens over deze leerlingen van peuterspeelzalen en kinderdagverblijven op het moment dat zij naar de basisschool doorstromen. In ongeveer driekwart van de gevallen ontvangen scholen de toetsscores van de voorschoolse voorzieningen. Daarnaast blijkt ongeveer 80 procent van de voorscholen hun programma af te stemmen op de programma's die op de basisscholen worden gebruikt.

Ondanks de inzet om de voor- en vroegschoolse programma's zoveel mogelijk te harmoniseren, staat de effectiviteit van de gebruikte programma's niettemin ter discussie. Het aantal achterstandsleerlingen is in de afgelopen decennia steeds verder gedaald, maar de voor- en vroegschoolse programma's lijken hieraan op zijn best in beperkte mate te hebben bijgedragen (vgl. Doolaard & Leseman, 2008). De meeste programma's blijken geen of slechts een gering effect te hebben op de cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling van leerlingen, en in geval van aangetoonde effecten blijken deze veelal na enkele jaren uit te doven. De afwezigheid dan wel de tijdelijkheid van de effecten wordt vaak toegeschreven aan de wijze waarop de programma's zijn geïmplementeerd. Medewerkers zijn regelmatig onvoldoende getraind om de programma's adequaat uit te voeren, en er staat vaak te weinig staf op de groep (zie bijvoorbeeld Ledoux & Veen, 2009; Beekhoven, Jepma & Kooiman, 2011). Bovendien worden vaak programma's gebruikt waarvan niet duidelijk is dat deze ook daadwerkelijk werkzaam zijn (Driessen, 2012).

De inspectie van het onderwijs (2008) heeft enkele jaren eveneens gesignaleerd dat de kwaliteit van de voor- en vroegschoolse educatie onder druk staat. Voor de voorschoolse educatie wordt dit voor een deel veroorzaakt door het feit dat de middelen die gemeenten hiervoor van het Rijk ontvangen gebaseerd zijn op leerlinggewichten, en deze middelen niet kostendekkend zijn gegeven de bredere doelgroep die veel gemeenten hanteren (Beekhoven, Jepma & Kooiman, 2011). In vroegschoolse programma's staat het onder druk doordat de gelden door schoolbesturen ook voor andere doeleinden worden ingezet (Nap-Kolthoff et al., 2008). Beekhoven, Jepma en Kooiman (2011) geven aan dat bijna de helft van de scholen zich niet bewust is van het feit dat in de lumpsum die zij ontvangen middelen voor vroegschoolse educatie zijn opgenomen, met als gevolg dat deze middelen niet of op zijn hoogst ten dele op deze scholen worden ingezet voor het bestrijden van achterstanden. Driessen (2012) wijst er daarnaast op dat de effectiviteit van voorschoolse programma's daarnaast niet optimaal is aangezien veel gemeenten hun eigen methodes en criteria ontwikkelen, en nauwelijks gebruik

maken van de ervaringen die door andere gemeenten zijn opgedaan – daarmee tevens leidend tot systeem inefficiëntie.

2.3 Onderwijsbegeleiding

De verantwoordelijkheid voor de schoolbegeleidingsdiensten, die daarvoor onder de landelijke Wet op de onderwijsverzorging en vanaf augustus 2007 onder de SLOA-wet vielen, werd per 1 januari 1998 naar de gemeenten overgeheveld (Vermeulen & de Wolf, 2001; De Groot, 2005). Om de gemeenten in staat te stellen hun verantwoordelijkheid voor de schoolbegeleiding waar te maken, zijn de rijksmiddelen voor de schoolbegeleiding eveneens aan de hand van een specifieke uitkering naar de gemeenten gegaan (Tweede Kamer, 1995-1996, 24 683, A). Gemeenten hadden zich daarnaast verplicht een vergelijkbaar deel uit het Gemeentefonds beschikbaar te stellen voor schoolbegeleiding, met het oog om begeleiding in te zetten voor lokale prioriteiten op onderwijsgebied. Oelen en Klein (2000) concludeerden echter, in hun evaluatiestudie naar de decentralisatie van de schoolbegeleiding, dat gemeenten hiervan in beperkte mate gebruik maakten. In totaliteit bleek slechts een derde van de gemeenten hiervan in de jaren na de decentralisatie gebruik te hebben gemaakt. De gemeenten die dit wel deden, veelal voor het gemeentelijk achterstandenbeleid of WSNS, bleken over het algemeen maar een relatief klein deel van het totale schoolbegeleidingsbudget voor deze doeleinden in te zetten.

Hoewel zij verantwoordelijk waren voor de instandhouding van de schoolbegeleidingsdiensten, voelden gemeenteraden zich nauwelijks betrokken bij de begeleidingsdiensten. Oelen en Klein (2000) geven aan dat dit gebrek aan betrokkenheid in veel gemeenten voortkwam uit de grote afstand tussen de gemeenteraad en de begeleidingsdienst, die vaak het gevolg was van een gebrek aan expertise aan de kant van de gemeente hoe schoolbegeleiding voor beleidsdoelen ingezet kon worden. Daarnaast waren gemeenteamttenaren, vooral in kleinere gemeenten, overweldigd door de verantwoordelijkheid die zij in een korte periode ten aanzien van het onderwijs kregen toebedeeld, zoals rond de onderwijshuisvesting, het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid, de schoolbegeleiding en het onderwijs in allochtone talen. In vergaderingen van de gemeente en de schoolbesturen ging het vaak vooral over de onderwijshuisvesting, en – daar waar dat in de gemeente relevant was – om het bestrijden van achterstanden bij leerlingen (de Groot, 2005). Onderwerpen die betrekking hadden op de schoolbegeleiding kwamen in slechts iets meer dan 10 procent van de gemeenten regelmatig aan de orde in het op overeenstemming gericht overleg met de schoolbesturen (Oelen & Klein, 2000). De meeste gemeenten beperkten zich tot het bekostigen van de schoolbegeleidingsdiensten.

Voor een deel op basis van de bevindingen rond het functioneren van de gemeenten ten aanzien van de schoolbegeleiding werd besloten om van aanbodsturing over te gaan naar vraagsturing door schoolbesturen (Elfering & Van Kessel, 2009). Met een overgangperiode van enkele jaren, opdat begeleidingsdiensten zich aan de nieuwe situatie zouden kunnen aanpassen, werden de middelen voor schoolbegeleiding vanaf augustus 2006 direct aan schoolbesturen betaald. Met ingang van januari 2008 wordt het volledige bedrag vanuit het Rijk voor schoolbegeleiding, als onderdeel van de lumpsum, naar de schoolbesturen overgemaakt. Schoolbesturen zijn vrij in hun besluit hoe zij deze middelen aanwenden – voor schoolbegeleiding of voor andere doeleinden. Daarnaast zijn de schoolbesturen niet verplicht om begeleiding bij de onderwijsbegeleidingsdienst in hun regio in te kopen, maar kunnen zij dit ook bij andere aanbieders doen.

Sinds het budget voor de schoolbegeleiding overgeheveld is naar schoolbesturen, nemen scholen meer overwogen beslissingen ten aanzien van de nascholingsprogramma's en de coaching en advisering die zij inhuren (Van Tits et al., 2010; Oberon, 2011). Een toenemend aantal scholen heeft specifieke doelen vastgesteld voor onderwijsondersteuning en trainingen, vaak op grond van de behoeften die zij hebben. Tegelijkertijd komt uit evaluatiestudies echter ook naar voren dat een deel van de scholen moeite heeft om hun behoefte aan scholing en ondersteuning concreet te formuleren (Van Tits et al., 2010). Schoolbegeleidingsdiensten spelen hierop in door, meer dan voorheen, scholingsprogramma's aan te bieden die – bijvoorbeeld op grond van gewijzigd beleid – voor veel scholen van belang zijn, en zo nodig in de vorm van semi-maatwerk aangepast kunnen worden aan specifieke vragen die bij scholen leven. In de eerste jaren na de introductie van vraagsturing in de onderwijsbegeleiding bleken scholen ook in meerderheid voor scholings- en ondersteuningsvragen bij de schoolbegeleidingsdiensten te rade te gaan, en slechts in beperkte mate gebruik te maken van andere aanbieders (Elfering & Van Kessel, 2009).

Hoewel schoolbegeleidingsdiensten sinds 2006 een belangrijke aanbieder zijn gebleven voor basisscholen, zijn scholen en schoolbesturen geleidelijk aan niettemin wel steeds meer gebruik gaan maken van trainingen en ondersteuningstrajecten die door andere organisaties worden aangeboden (Oberon, 2011). Door de invoering van vraagsturing is het aanbod voor scholen aanzienlijk vergroot. Sinds de decentralisatie van de schoolbegeleiding zijn een groot aantal aanbieders tot de markt van scholing en coaching van onderwijsgegenden toegetreden, met vaak een heel specifiek aanbod in de richting van scholen. Naast een aantal gevestigde grotere adviesbureaus en trainingsbureaus, bestaan deze aanbieder voor een groot deel uit zelfstandigen die zelf uit het onderwijs afkomstig zijn, of voorheen bij een onderwijsbegeleidingsdienst werkzaam waren (Van Tits et al., 2010). Daarnaast werden, met name bij grotere schoolbesturen, een aantal taken op bovenscholingsniveau bij staffunctionarissen neergelegd, of binnen scholen bij intern begeleiders. Intern begeleiders kregen meer en meer de taak om de

leerlingbegeleiding en leerlingenzorg te organiseren, en leraren hierbij ondersteuning te bieden.

Door de invoering van vraagsturing in de schoolbegeleiding is bovendien de relatie tussen de scholen en de schoolbegeleidingsdienst ingrijpend gewijzigd. Waar de relatie tussen een school en de dienst voor 2006 vooral gekenmerkt werd door ondersteuningstrajecten voor langere tijd, is er sindsdien sprake van vrijwel uitsluitend korte projecten met een duidelijke resultaatgerichtheid (Van Tits et al., 2010; Oberon, 2011). Voor 2006 volgden schoolbegeleidingsdiensten vaak de invoering van veranderingsprocessen op scholen, en gaven zij specifieke ondersteuning en scholingen wanneer scholen daarbij moeilijkheden ervoeren. Onder het nieuwe marktregime komen dergelijke meer procesgeoriënteerde, langdurige begeleidingstrajecten nauwelijks nog voor (Van Tits et al., 2010). Scholen maken hiervan niet of nauwelijks nog gebruik omdat dergelijke ondersteuning vrij kostbaar is, zonder dat duidelijk is in hoeverre het een toegevoegde waarde voor hen heeft. Schoolbegeleidingsdiensten anderzijds geven aan dat er door de andere werkwijze minder tijd is om onderwijsvernieuwingen met scholen te ontwikkelen. Tegelijkertijd zijn er echter geen indicaties dat de innovatiecapaciteit van scholen sinds de overheveling van het budget voor schoolbegeleiding verminderd is (Emmelot, Ledoux, van der Veen & Breetvelt, 2008).

Scholen en schoolbegeleidingsdiensten wijzen daarnaast op een paradox ten aanzien van de vrijheid van scholen om onderwijsbegeleiding in te kopen. Hoewel schoolbesturen formeel autonoom zijn om te bepalen van welke diensten en van welke aanbieders zij gebruik willen maken, gaat in de praktijk een aanzienlijk deel van de beschikbare middelen naar het diagnosticeren van zorgleerlingen, waarvoor met name psychologen en orthopedagogen in dienst bij de schoolbegeleidingsdiensten bevoegd zijn. Daarnaast gaat er een sturende werking uit van de beleidsprioriteiten, zoals bijvoorbeeld de recente aandacht voor talentontwikkeling en hoogbegaafdheid. Rond een aantal van deze beleidsprioriteiten is niet of nauwelijks expertise aanwezig binnen de scholen, zodat zij deze moeten inhuren of inkopen. Schoolbesturen geven aan dat zij op die manier maar weinig ruimte overhouden om daarnaast ook eigen beleidsprioriteiten te formuleren en hiervoor scholing of ondersteuning in te zetten (Van Tits et al., 2010). Schoolbegeleidingsdiensten op hun beurt ontwikkelen specifieke trainings- en coachingsprogramma's rond landelijke prioriteiten, omdat zij weten dat scholen behoefte hebben aan ondersteuning op deze thema's. Voor een deel reguleert de landelijke overheid daarmee impliciet de beleidsruimte voor scholing en ondersteuning waarover de schoolbesturen beschikken.

Een ander neveneffect van de overheveling van de gelden voor schoolbegeleiding is dat de uiteindelijke budgetten voor schoolbegeleiding sterk zijn gedaald. Hoewel de budgetten die schoolbesturen van het Rijk ontvangen als onderdeel van hun lumpsum min of meer overeenkomen met het eerdere budget dat vanuit het Rijk

naar de schoolbegeleidingsdiensten ging, is de gemeentelijke bijdrage aan schoolbegeleiding drastisch teruggelopen (Oberon, 2011). De betrokkenheid van de gemeenten bij het wegwerken van achterstanden is door de decentralisatie van het onderwijsachterstandenbeleid aanzienlijk verminderd, waardoor gemeentelijke gelden minder aan onderwijs worden besteed. De vermindering van budgetten voor schoolbegeleiding die hiervan het gevolg is, gecombineerd met het feit dat schoolbesturen voor de vrije beleidsruimte waarover zij beschikken steeds vaker ook bij andere aanbieders diensten inkopen, heeft dit geresulteerd in een drastische inkrimping van het aantal schoolbegeleidingsdiensten, veelal door fusies, in de afgelopen tien jaar.

2.4 Lumpsum financiering

Sinds augustus 2006 ontvangen basisscholen in Nederland een lumpsum financiering voor operationele uitgaven en personeelskosten. Het systeem van lumpsum financiering geeft schoolbesturen de gelegenheid zelf te bepalen hoe inkomsten worden uitgegeven aan personeel en materiële uitgaven, en om uitgaven te zelf te verdelen over kostenposten binnen de school. Het systeem van lumpsum financiering verving het voorheen bestaande systeem van twee gescheiden schoolbudgets voor operationele uitgaven en personeelskosten. Voor schoolleiders en schoolbesturen was dit een rigoureuze verandering, met name in de financiering van schoolmaterialen en onderhoudskosten. Voor 2006 waren basisscholen gebonden aan het zogenaamde VELO-systeem voor operationele uitgaven, dat grotendeels was gebaseerd op het LONDO-financieringssysteem, dat werd aangenomen in 1985. De kern van het LONDO-systeem was een lijst met normatieve kosten gebaseerd op programma's van behoeften. Deze programma's van behoeften gaven aan welke componenten bekostigd werden en wat de standaard vergoeding voor deze componenten was. Door het LONDO-systeem ontvingen scholen een van tevoren vastgesteld budget voor schoolmaterialen en onderhoudskosten in plaats van een vergoeding achteraf gebaseerd op declaratie van werkelijke materiaalkosten. Dit betekende aan de ene kant dat het LONDO-systeem scholen een managementinstrument bood om beleid te maken met betrekking tot lopende kosten, en aan de andere kant als instrument voor de overheid diende om kosten van tevoren te controleren. Hoewel dit geen expliciet doel was, zorgde de introductie van het LONDO-systeem, met de betaling van lopende kosten als een lumpsum aan de scholen, tot een toename - hoewel beperkt - in de vrijheid van scholen om hun eigen beleid te implementeren (Majoor, 2000). Binnen vaststaande kaders konden scholen zelf bepalen hoe het budget voor materialen werd uitgegeven.

Er zijn sterke indicaties dat de introductie van het LONDO-systeem leidde tot efficiënter gebruik van bronnen en tot beleid gericht op het voorkomen van excessieve kosten (Van Esch, Smit & Van Gennip, 1993). Scholen betrachtten een

grotere kostencontrole, besteedden hun budgets meer behoedzaam, redden zich met de betalingen die gedaan werden en maakten relevant beleid (Majoor, 2000). Evaluatieonderzoeken toonden aan dat scholen wel reservefondsen aanlegden om een financiële buffer te creëren, maar zelden middelen verschoven tussen kostenposten. Anders gezegd, er werd weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheid voor scholen om zelf beleid te maken (Majoor, 2000; Hooge, 1998). De gemaakte keuzes leken voornamelijk gebaseerd te zijn op reeds bestaande praktijken binnen de school en praktische argumenten. De introductie van VELO - een versimpelde versie van het LONDO-systeem - in 1997, leidde niet tot een toename in de mate van beleidsvorming van basisscholen. Hoewel het VELO-systeem was gebaseerd op programma's van behoefte die geformuleerd waren in meer algemene termen, hetgeen handelen en maken van keuzes vergemakkelijkt, hielden scholen voornamelijk vast aan de budgettaire schema's die zij gebruikten onder het LONDO-systeem.

Het VELO-systeem werd ingezet om de periode tot blokfinancieringen werden geïntroduceerd te overbruggen. De introductie van deze financieringen was gepland voor augustus 1998, maar werd uitgesteld omdat het ministerie van onderwijs bezorgd was dat schoolbesturen en schoolleiders de competenties misten om deze brede financiële en personele verantwoordelijkheden te dragen (De Groot, 2005). Deze visie veranderde geleidelijk in de late jaren '90 en vroege jaren 2000 ten gevolge van schaalvergroting en professionele ontwikkelingsprogramma's voor schoolbestuurders. Pilotstudies naar de introductie van blokfinancieringen gaven indicaties dat besturen en schoolleiders klaar waren om meer bevoegdheid te krijgen met betrekking tot bestuursaangelegenheden (Vrieze & Van Gennip, 2006). Schoolbesturen gaven aan dat zij goed geïnformeerd waren over de consequenties van meer financiële bevoegdheden, en gaven aan dat zij de mogelijkheden om budgets te verplaatsen over kostenposten waardevol achtten.

Een recente evaluatie naar de introductie van lumpsumfinancieringen in het basisonderwijs concludeerde echter dat budgetallocatie naar verschillende kosten de facto slechts licht zijn veranderd (Van Bergen, De Weerd, Paulussen-Hoogeboom, Van Velden, Vossen & Van de Blink, 2010). Schoolbesturen geven aan dat dit gedeeltelijk komt omdat, hoewel de ontvangen lumpsumfinanciering is toegenomen over de jaren, een aantal uitgaven, zoals energiekosten, nog sterker zijn toegenomen. Als gevolg hiervan worden financiële marges uitgeput door toenemende kosten, en blijft er weinig ruimte over voor budgettaire keuzes. Van Bergen et al. (2010) beweren dat, beperkte beweegruimte daargelaten, een groot aantal schoolbesturen en schoolleiders niet voldoende financiële vaardigheden hebben om optimaal gebruik te maken van de mogelijkheden die door lumpsumfinancieringen geboden worden. Slechts enkele schoolbesturen handelen op basis van een lange-termijn beleidsplan waarin onderwijskundige, personele, materiële en financiële doelen zijn geïntegreerd. Het formuleren van een integraal lange-termijnplan wordt beschouwd als een vereiste voor de vorming van een

afgewogen toewijzing van beschikbare budgetten (Commissie Don, 2009). Is dit niet het geval, dan kunnen schoolbesturen in financiële problemen komen omdat zij lange-termijn investeringen onvoldoende in ogenschouw hebben genomen, of aan de andere kant kunnen schoolbesturen te behoedzaam zijn en grote bedragen aan de kant zetten die dientengevolge niet in kunnen worden gezet voor kwaliteitsverbetering van het onderwijs.

In de jaren na de introductie van de lumpsumfinanciering werd het opstapelen van financiële reserves een wijdverbreid probleem in het basisonderwijs. Meer dan 40 procent van de scholen hadden een totale activa die het criterium voor veilig handelen op de lange termijn overschreden, vergeleken met slechts 4 procent die te weinig activa hadden naargelang de risico's die scholen lopen (Inspectie van het onderwijs, 2009). Het opsparen van financiële reserves werd versterkt door fusies van schoolbesturen. Als gevolg van deze fusies, werd in vele gevallen werd een bovenschools bestuur opgericht naast de schoolleiders die primair verantwoordelijk waren voor hun eigen school (De Groot, 2005). Deze structuur zorgde ervoor dat financiële buffers werden aangelegd op een hoger administratief niveau die samengingen met problemen op de individuele scholen. Naast deze buffer op bovenschools niveau werden er op het schoolniveau ook budgets opzij gezet voor operationele uitgaven. Door deze meervoudige buffers werden grote sommen geld afgetrokken van de uiteindelijke uitgaven aan onderwijs (Van Bergen et al., 2010). Echter, door stijgende kosten moesten enkele scholen en schoolbesturen recentelijk hun reserves aanspreken om financieel rond te komen.

2.5 Onderwijshuisvesting

De kosten voor de exploitatie van schoolgebouwen zijn bij de lumpsumfinanciering inbegrepen. Dit omvat, naast andere kosten, het onderhoud van schoolmeubilair zoals stoelen, tafels en schoolborden, energiekosten en schoonmaakkosten, waarvoor scholen en schoolbesturen verantwoordelijk zijn. Verantwoordelijkheid voor investeringen in schoolgebouwen is sinds 1997 echter overgeheveld van de centrale overheid naar gemeenten (Snel, Trommelen, IJzerman, Van Wezel & Bal, 1999). Gemeenten kunnen hierdoor onafhankelijk beslissingen nemen over gedeeld gebruik, nieuwe aanbouw en renovatie van schoolgebouwen binnen hun grenzen. De verantwoordelijkheid voor schoolgebouwen was overgeheveld naar gemeenten om efficiënter tegemoet te komen aan lokale eisen en om schoolgebouwen efficiënter te gebruiken. Het budget voor de financiering op lokaal niveau wordt verdeeld onder gemeentes door het Gemeentefonds. Dit bedrag is niet geoormerkt, zodat gemeenten zelf kunnen bepalen hoeveel geld wordt toegewezen voor schoolgebouwen.

Een van de grote nadelen van de scheiding van verantwoordelijkheden met betrekking tot schoolhuisvesting is dat het maken van integrale beslissingen over

accommodatie wordt bemoeilijkt, daar het beslissingen betreft waarvoor scholen en lokale overheden beiden gedeeltelijk verantwoordelijk voor zijn. Hoewel case studies aangeven dat de coördinatie van het gezamenlijk belang – behartigd door de lokale overheden – en individuele belangen van scholen is verbeterd over de jaren, worden er nog steeds discrepanties tussen scholen en gemeenten gerapporteerd (De Groot, 2005). Deze hebben vaak te maken met het beslissingskader van lokale gemeenten – onderwijsbudgetten worden over het algemeen opzij gezet voor een bepaald jaar en grote uitgaven moeten vooraf worden ingepland -, en het feit dat budgets voor schoolonderhoud moeten concurreren met andere gemeentelijke activiteiten.

Dientengevolge heeft decentralisatie van het financieringssysteem voor schoolgebouwen niet geleid tot een toename in de autonomie voor scholen, alhoewel er wel wettelijke mogelijkheden zijn gecreëerd om bronnen voor schoolgebouwen door te sluizen. De wet geeft aan dat deze budgetten ‘verder kunnen worden gedecentraliseerd’ naar scholen als de gemeente en het schoolbestuur beiden overeenkomen dat dit levensvatbaar is. Verantwoordelijkheid voor de schoolgebouwen mag dan worden voorondersteld gedeeltelijk bij het schoolbestuur te liggen, dat voor dit doel betalingen ontvangt van de gemeente. Hoewel gemeenten en schoolbesturen vrij zijn een overeenkomst te sluiten die aansluit op hun specifieke belangen, kunnen drie basisvarianten worden onderscheiden: (a) verdere decentralisatie van alle onderhoudstaken; (b) verdere decentralisatie van alle schoolhuisvestingsbudgets, behalve de realisatie van nieuwe schoolgebouwen; (c) complete decentralisatie van schoolhuisvestingsbudgets naar scholen (Schraven, Spoorenberg & De Vries, 1997).

Gemeenten maken zelden gebruik van deze mogelijkheden, en degenen die het doen, doen dit slechts zeer beperkt (Commissie Don, 2009). Een van de redenen voor het niet decentraliseren van beslissingen met betrekking tot schoolhuisvesting is dat de financiële risico's te groot worden gevonden voor – vaak relatief kleine – schoolbesturen. Daarnaast zijn gemeenten terughoudend in het decentraliseren van deze budgets, aangezien in het afgelopen decennium meerdere verantwoordelijkheden met betrekking tot het onderwijs zijn overgeheveld naar scholen. Hierdoor blijft schoolhuisvesting over als een van de belangrijkste beleidsinstrumenten voor gemeenten met betrekking tot het onderwijs binnen hun grenzen (cf. De Groot, 2005).

Aan de andere kant geven een aantal schoolbesturen aan dat de bureaucratische structuren van de lokale overheid niet langer overeenkomt met hun behoeften qua beleidsvorming. Geleidelijk zijn zij bekend geworden met de verantwoordelijkheden die zij gedurende de afgelopen jaren hebben gekregen, en zij ervaren de andere tijdslijn van de lokale overheid als frustrerend voor hun plannen en daadkracht binnen hun school (Lubberman, Van der Kemp & Klein,

2001). Daarnaast heeft de decentralisatie van financiering van centrale naar lokale overheden geleid tot bezuinigingen in schoolhuisvesting in verschillende gemeentes. Waar verschillende gemeentes, hoewel zij geconfronteerd werden met bezuinigingen vanuit de centrale overheid, extra financiering gaven aan schoolhuisvesting eind jaren '90 (Snel, Trommelen, IJzerman, Van Wezel & Bal, 1999), verlaagden gemeenten in de daaropvolgende jaren hun budget naar de norm die eerder door het ministerie was vastgesteld. Slechts 20 procent van de gemeenten reserveert nog steeds een budget voor schoolhuisvesting dat het (niet geormerkte) bedrag, dat zij via het Gemeentefonds ontvangen van de centrale overheid, overschrijdt (Van Aarsen, Schoenmakers & Hoffius, 2006). Daarnaast heeft ongeveer 5 procent van de lokale overheden besloten op het budget voor schoolhuisvesting te bezuinigen, soms naar een niveau dat aanzienlijk lager is dan dat voorheen door het ministerie werd gebruikt.

2.6 Personeelsbeleid

De invoering van de lumpsumfinanciering betekende ook een sterkere controle over personeelskosten, volgend op eerdere maatregelen die geleidelijk autonomie van scholen over personeelskosten verhoogden, beginnend met de introductie van het FBS-bekostigingssysteem. Tot 1992 werd een systeem van uitgavenrekeningen gebruikt voor personeelskosten in het primair onderwijs. Salariskosten werden door de centrale overheid direct terugbetaald aan schoolbesturen. Dit systeem werd vervangen door het FBS-bekostigingssysteem in 1992. Het belangrijkste kenmerk van FBS is dat scholen een budget toegewezen kregen op basis van rekeneenheden voor personeelskosten, kosten werden hierdoor betaald op basis van een eigen rekening. Onder FBS hadden schoolbesturen reeds aanzienlijke vrijheid om de aan hun toegewezen eenheden zelf onder het personeel te verdelen. Dientengevolge hadden scholen een grotere invloed op hun personeelsbeleid. Tot op zekere hoogte konden ze de samenstelling van het personeel zelf bepalen, gegeven dat alle banen aansloten op de bijbehorende salarisschalen. Ook was het mogelijk om deze financiering om te zetten in geld en dit te gebruiken om een bonus- en toeslagenbeleid op te zetten (van Ojen et al., 1992).

Enkele jaren na de implementatie van het nieuwe systeem observeerde Buist (1995) dat de meeste scholen nagenoeg geen gebruik maken van de door FSB geboden mogelijkheid tot beleidsvorming op financieel en personeel gebied. Bij slechts ongeveer 20 procent van de scholen leidde dit tot differentiatie in taken en banen (Majoor, 2000). Een tamelijk beperkt gebruik van de mogelijkheid tot het vormen van eigen financieel beleid werd ook gerapporteerd met betrekking tot enkele andere budgets die op de scholen werden overgedragen als kleine lumpsumfinancieringen volgend op de introductie van de FBS. Bijvoorbeeld, om scholen in staat te stellen een eigen personeelsbeleid op te stellen werd in augustus

1993 het financieringssysteem voor in-dienst training veranderd, waarbij scholen een geormerkt bedrag ontvangen gelijk aan het aantal fulltime plaatsen. Daarnaast werd een specifiek budget voor management, ondersteuning, werkgelegenheidssituatie en arbeidsomstandigheden beschikbaar gemaakt voor scholen in 2000, waardoor zij een grotere vrijheid kregen om zelf personeelsbeleid te maken. Per augustus 2001 werden dit budget en de budgets voor in-dienst training opgenomen in het 'lumpsum' schoolbudget voor personeelskosten. Scholen waren vrij om het budget naar eigen inzicht te besteden, zolang dit personeelszaken betrof. Het was eveneens mogelijk het budget (deels) te reserveren. Dit betekent dat sinds de eerste stappen werden genomen met de allocatie van een budget voor in-dienst training, scholen geleidelijk meer controle hebben gekregen over de allocatie van het budget.

Van 2001 tot 2003 werd jaarlijks gemonitord hoe het beslissingsproces met betrekking tot de inzet van het budget op scholen plaatsvond, welke effecten er waren te verwachten op basis van het beleid dat scholen maakten met betrekking tot dit budget, en welke knelpunten werden ondervonden. Van Bergen, Berndsen, Dekker en Faber (2003) gaven aan dat in meer dan de helft van de basisscholen een gedeelte van het budget was gereserveerd. Dit had te maken met verwachte kosten in het kader van personeelsbeleid, zoals betaald ouderschapsverlof. Hoewel een gedeelte van de budgets werd besteed aan in-dienst training, extra onderwijsassistenten, en verbeterd functioneren van de schoolorganisatie, werd het grootste gedeelte van het budget uitgegeven aan reguliere kosten zonder een specifiek doel op te stellen ter verbetering van het onderwijs.

Deze bevindingen leidden tot zorgen omtrent de introductie van de lumpsumfinanciering, daar de onderliggende gedachte van de introductie van deze beurzen was dat scholen beter in staat zouden zijn om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren (cf. Van Bergen et al., 2010). Een pilotstudie, gestart twee jaar voor de introductie van de blokfinancieringen in 2006, toonde aan dat deze financiering een impact had op de organisatie van scholen. De omvang van de planning groter werd en managementcontracten werden afgesloten tussen schoolleiders en -besturen. De feitelijke verplaatsing van gedeelten van het budget voor personeelszaken naar het budget voor materialen of vice versa was echter beperkt (Vrieze & Van Gennip, 2006). Van Bergen et al. (2010) stellen dat de introductie van blokfinancieringen veranderingen in budgetallocatie in werking hebben gezet, dit betreft voor de meerderheid van de scholen echter slechts kleine veranderingen. Slechts een relatief kleine groep van scholen en schoolbesturen geeft aan dat budgets binnen de school werden verplaatst om de kwaliteit van onderwijs te faciliteren. De meeste scholen maakten amper gebruik van hun financiële bevoegdheden om onderwijskundige prioriteiten te stellen. De Vijlder, Verschoor, Rozerna, Van Velden en Van Gansewinkel (2012) gaven aan dat de ontwikkeling van onderwijsbeleid op school amper verbonden is met financiële keuzes. Scholen trachten de budgets van voorgaande jaren te gebruiken als

blauwdruk voor het komende jaar. De meeste scholen maken gebruik van een ‘budget-gebaseerd beleid’ in plaats van een ‘op beleid gebaseerd budget’ waarin budgets worden vrijgemaakt om prioriteiten binnen de school te stellen.

3. Adaptief overheidsbeleid ten aanzien van onderwijskwaliteit

3.1 Inleiding

Recentelijk zijn door de bewindspersonen en de sectorraden gezamenlijk ambities geformuleerd om de kwaliteit van het onderwijs te versterken en hogere prestaties van leerlingen in het primair onderwijs te bevorderen. Deze ambities zijn beschreven in het actieplan ‘Basis voor presteren’ dat in mei 2011 is verschenen, en hebben betrekking op het verhogen van de eindopbrengsten, het verminderen van het aantal ondermaats presterende scholen, meer aandacht voor en erkenning van excellent presterende scholen, en het verdubbelen van het aantal scholen dat opbrengstgericht werkt. Deze ambities zijn vertaald in vijf actielijnen: (1) naar een hoger ambitieniveau; (2) leren van resultaten; (3) opbrengstgericht leiderschap en professionalisering; (4) scholen aan zet; en (5) leertijd effectiever benutten en uitbreiden.

In het bestuursakkoord PO 2012-2015 (Ministerie van OCW & PO-Raad, 2012) zijn afspraken met het onderwijsveld gemaakt om de ambities uit de actieplannen ‘Basis voor presteren’ (2011a) en ‘Leraar 2020’ (2011b) gestalte te geven. Om hogere leeropbrengsten te realiseren zijn in het bestuursakkoord afspraken gemaakt om het aantal zeer zwakke scholen terug te brengen tot 35, het aantal taalzwakke en rekenzwakke basisscholen te halveren, en de onderwijsresultaten transparant te maken via Vensters PO. Daarnaast wordt ingezet op een opbrengstgerichte cultuur in scholen, door opbrengstgericht werken te bevorderen, schoolbesturen aan te zetten om meetbare doelstellingen voor de leeropbrengsten taal en rekenen te laten formuleren, de opbrengsten in de voor- en vroegschoolse educatie in beeld te brengen, en cognitief talentvolle leerlingen een passend programma te bieden.

Ten aanzien van het vergroten van de professionaliteit van leraren en schoolleiders dienen deze aan de aan hen gestelde bekwaamheidseisen te voldoen, en via een beroepsregister gestimuleerd te worden deze competenties op peil te houden. De professionaliteit van leraren dient met name verbeterd te worden ten aanzien van het opbrengstgericht werken, en het werken met een ontwikkelingsperspectief voor leerlingen die een individuele leerlijn volgen. Daarnaast dient het HRM-beleid op scholen verbeterd te worden, waarbij afspraken zijn gemaakt over het breder invoeren van bekwaamheidsdossiers en een betere begeleiding van beginnende leraren.

Om deze doelen te bereiken is het stimuleringsprogramma ‘School aan Zet’ in het leven geroepen, en kunnen scholen vanuit de prestatiebox die zij ontvangen middelen vrijmaken om verbeteringsactiviteiten te bekostigen. De overheid schrijft daarbij niet voor dat scholen deel moeten nemen aan ‘School aan Zet’, maar stimuleert dit wel nadrukkelijk. Bovendien laat zij ruimte aan scholen en schoolbesturen om zelf te bepalen op welke wijze zij van de geboden ondersteuning gebruik willen maken. Het stimuleringsprogramma kent daarmee een duidelijk adaptief karakter. In paragraaf 2.2 wordt het programma nader beschreven aan de hand van de achterliggende beleidstheorie, de wijze waarop het in de praktijk vorm krijgt, en wat uit evaluatiestudies en voortgangrapportages bekend is over de effecten ervan.

3.2 Stimulering onderwijskwaliteit door ‘School aan Zet’

Het programma ‘School aan Zet’ heeft tot taak in de periode 2012-2015 de doelstellingen te verwezenlijken die in het bestuursakkoord PO zijn vastgelegd. Met het oog hierop is het algemeen bereik aan het programma vastgelegd, en zijn vijf expertiseprogramma’s onderscheiden. Deze expertiseprogramma’s hebben betrekking op de stimulering van aandacht voor excellentie en hoogbegaafdheid; een doorlopende leerlijn voor bèta, wetenschap en techniek; introductie van opbrengstgericht werken en gerichte aandacht voor basisvaardigheden; de school als lerende organisatie en de ontwikkeling van HR-beleid op school; en professionalisering van leraren in het omgaan met verschillen. In deze paragraaf wordt allereerst nader op de beleidstheorie achter ‘School aan Zet’ ingegaan, gevolgd door een beschrijving van de implementatie en het effect van ‘School aan Zet’.

3.2.1 *Beleidstheorie*

Het stimuleringsprogramma ‘School aan Zet’ beoogt scholen te activeren om aan de slag te gaan met de prioriteiten die in het Bestuursakkoord PO 2012-2015 zijn vastgelegd. De achterliggende gedachte is dat het programma scholen ondersteunt bij het ‘vertalen’ van de overeengekomen sectordoelstellingen naar schoolspecifieke doelstellingen, zodat de gerealiseerde ambities van scholen uiteindelijk leiden tot het behalen van de doelen uit het bestuursakkoord. Twee aspecten staan in deze gedachtegang centraal (vgl. School aan Zet, 2012a). Allereerst, het geven van ruimte aan scholen en schoolbesturen om zelf keuzes te maken in de prioriteiten waarop zij zich richten, en de wijze waarop zij verbeteringen bij hen op school gestalte willen geven. Ten tweede, de facilitering en gerichte ondersteuning en overtuiging van scholen opdat de sectordoelstellingen kunnen worden gerealiseerd.

Ruimte bieden aan scholen

Door middel van ‘School aan Zet’ wordt derhalve niet aan scholen voorgeschreven wat zij moeten doen, maar wordt verbetering gestimuleerd door hen zelf vorm te laten geven aan het proces. Hieraan lijken drie verschillende redenen ten grondslag te liggen.

Allereerst is vastgelegd dat scholen op verschillende manieren invulling kunnen geven aan de doelen uit de bestuursakkoorden, al naar gelang hun eigen onderwijskundige visie, identiteit, geformuleerde speerpunten en sterke en zwakke punten, met als uiteindelijk doel het verbeteren van de resultaten van leerlingen. Daarmee wordt gehandeld in het verlengde van de conclusies van de commissie Dijsselbloem dat de overheid met name het ‘wat’ moet specificeren, en het ‘hoe’ aan het onderwijsveld moet overlaten. Met de geboden ruimte erkent het departement de institutionele en professionele autonomie van scholen en onderwijsgeven.

Ten tweede wordt de ruimte geboden, opdat scholen kunnen aansluiten bij reguliere verbeterprocessen die in de betreffende scholen plaatsvinden. Geconstateerd wordt dat de ambities uit het Bestuursakkoord aansluiten bij wat scholen al doen, en dat door de ondersteuning deze processen binnen scholen worden versneld, en dat scholen hierin verdieping tot stand kunnen brengen.

Ten derde wordt het ‘eigenaarschap’ bij de besturen en scholen gelegd (School aan Zet, 2012a). Doordat scholen en besturen verantwoordelijk zijn voor hun eigen ontwikkelagenda, en zelf de keus maken in dat kader gebruik te maken van ondersteuning vanuit ‘School aan Zet’, zullen zij ook aan de realisatie hiervan geëngageerd zijn. De verwachting is dat hierdoor het draagvlak onder schoolbesturen en scholen voor het werken aan verbeteringen wordt geoptimaliseerd, waarmee de kans groot is dat de gestelde doelstellingen uiteindelijk ook gerealiseerd worden. In het bestuursakkoord wordt deze veronderstelling geëigend door de vaststelling dat:

“Het eigenaarschap van onderwijskwaliteit bij leraren, schoolleiders en besturen is versterkt, inclusief het gebruiken van meetgegevens ter verbetering van de instructie (opbrengstgericht werken) en het leren van elkaar. Van de scholen die meededen aan een taal-of rekenverbetertraject zag 83 % aantoonbare verbeteringen in het opbrengstgericht werken door het hele team” (Ministerie van OCW & PO-raad, 2012)

In het bestuursakkoord wordt aangegeven dat het oogmerk van het Ministerie van OCW en de PO-Raad is om deze beweging voort te zetten en verder te verbreden, om te bereiken dat de leerprestaties van leerlingen zich in de volle breedte verbeteren. In dat kader wordt met name gestimuleerd dat een groter aantal scholen

opbrengstgericht gaat werken. In het bestuursakkoord wordt gesteld dat het huidige kabinet taal en rekenen centraal stelt, juist ook als randvoorwaardelijke vakken voor de bredere vorming van leerlingen. Daarbij gaat het niet alleen om leerlingen die moeite hebben om zich de basisvaardigheden eigen te maken, maar ook om de prestaties van de cognitief talentvolle leerlingen. Ook excellente leerlingen hebben onderwijs nodig dat hun talenten maximaal ontplooit. Daarnaast wijzen OCW en de PO-raad op het belang van ouderbetrokkenheid. Vanuit pedagogisch partnerschap dienen ouders betrokken te zijn bij de ontwikkeling van hun kinderen, en kunnen ouders en school elkaar versterken.

Facilitering en gerichte ondersteuning

De kern van ‘School aan Zet’ is dat zij, binnen de kaders van vrijwillige deelname door scholen, scholen en schoolbesturen probeert te overtuigen werk te maken van verbeteringstrajecten binnen school, en hen daarnaast faciliteert om deze verbeteringsprocessen vorm te geven. Het doel is daarmee bestaande ontwikkelingen binnen scholen te verbreden, te verdiepen en te versnellen, en om scholen die nog niet of nauwelijks bezig zijn om verbeteringsprocessen in gang te zetten, aan te zetten om hiermee van start te gaan. ‘School aan Zet’ profileert zich om die reden naar scholen en schoolbesturen ook wel als het ‘extra motortje voor uw ontwikkeling’.

De ondersteuningsstructuur die in het kader van ‘School aan Zet’ ter beschikking wordt gesteld aan het scholenveld, wordt mede gestimuleerd door de PO-raad. Vanuit de verantwoordelijkheid die de PO-raad heeft voor het behalen van de sectordoelstellingen, worden regiobijeenkomsten en masterclasses georganiseerd, en heeft de PO-raad voorlichtingsmateriaal ontwikkeld om de doelstellingen van het bestuursakkoord breed voor het voetlicht te brengen. Daarmee stuurt zij impliciet de thema’s die door scholen en schoolbesturen worden geprioriteerd. Tegelijkertijd stimuleert de PO-raad onder scholen en schoolbesturen de deelname aan ‘school aan Zet’. Op die wijze probeert zij te bereiken dat voldoende scholen aan de slag gaan met de kernthema’s die in het Bestuursakkoord zijn benoemd.

Om ervoor te zorgen dat scholen op een doelgerichte wijze met onderwijsverbetering aan de slag gaan, biedt ‘School aan Zet’ ondersteuning van de vraagarticulatie tot aan het inzichtelijk maken van welke ondersteuning en expertise op elk van de onderwerpen aanwezig is. De vraagarticulatie vindt plaats door middel van zogeheten ambitiegesprekken met schoolbesturen, in aanwezigheid van een aantal scholen per bestuur. In dit ambitiegesprek krijgen de landelijke doelen aandacht, en wordt nagegaan op welke wijze het bestuur deze vertaalt naar eigen ambities en specifieke schooldoelen. Op basis van de geformuleerde ambities vinden verdiepingsgesprekken plaats, waarbij scholen en schoolbesturen worden gewezen op experts en aanbieders die voor hen van betekenis kunnen zijn. Uitgangspunt daarbij is dat scholen ‘evidence-based’ praktijken kunnen hanteren in de verbeteringsactiviteiten die zij ondernemen.

Daarnaast wordt gestreefd naar het ontstaan van lerende netwerken tussen scholen, waarbij scholen gebruik kunnen maken van de kennis die bij andere scholen aanwezig is over wat werkt en wat niet.

Scholen en schoolbesturen worden op die wijze ‘bij de hand genomen in de planvorming en van daaruit in de goede richting gewezen’. Tegelijkertijd kunnen zij voor de bekostiging hiervan middelen gebruiken die hen vanuit de prestatiebox ter beschikking zijn gesteld.

3.2.2 Implementatie en effect van ‘School aan Zet’¹

Om na te gaan op welke wijze scholen uitvoering geven aan de doelen uit het Bestuursakkoord, en in hoeverre het programma ‘School aan Zet’ hen helpt bij het implementeren van verbeteringsactiviteiten, zijn een aantal monitor- en evaluatiestudies uitgezet om dit na te gaan. De uitgezette evaluatiestudies zijn nog niet afgerond, van de monitors zijn tot op heden nog slechts gedeeltelijke uitkomsten beschikbaar. Op basis van deze spaarzame informatie zal toch geprobeerd worden een beeld te schetsen van de stand van zaken ten aanzien de implementatie.

Om de doelstellingen te realiseren werd gemikt op deelname van de helft van de scholen voor primair onderwijs aan ‘School aan Zet’. De eerste tranches trokken veel scholen aan. In de voortgangsbrief van de minister wordt gemeld dat de animo voor deelname, per oktober 2012, met bijna 1800 aanmeldingen vanuit het primair onderwijs aanzienlijk hoger is dan werd verwacht (TK, 2012-2013, 33 400 VIII, nr. 11). In de maanden daarna stagneert echter het aantal scholen dat zich nieuw aanmeldt voor ‘School aan Zet’ (School aan Zet, 2013). Wanneer deze trend zich doorzet, is het aantal scholen dat met ‘School aan Zet’ bereikt wordt lager dan vooraf werd gehoopt. Hetzelfde lijkt, op basis van voorlopige gegevens uit maart 2013, te gelden voor de aard van de scholen die bereikt wordt. Het oogmerk was om 189 zwakke scholen, en 100 kleine scholen met het programma te bereiken. In maart 2013 hadden zich echter slechts 86 zwakke scholen (36%) en 50 kleine scholen (50%) bij ‘School aan Zet’ als deelnemer aangemeld (School aan Zet, 2013).

¹Doordat de beschikbare informatie uit de evaluatiestudie die het ITS uitvoert, en de monitorstudies van School aan Zet nog beschikbaar moeten komen, wordt dit onderdeel in een latere versie uitgebreider beschreven

Op basis van gegevens van School aan Zet uit september 2012 komen de verschillende thema's in de verkenningen met scholen aan bod (TK, 2012-2013, 33 400 VIII, nr. 11). De gekozen ambities hebben vooral betrekking op opbrengstgericht werken (54% heeft dit als één van haar ambities aangegeven), professionalisering (42%) en het omgaan met verschillen (37%). Relatief minder vaak formuleren scholen ambities met betrekking tot excellentie (22%) en wetenschap en techniek (6%). Uit de eerste monitorstudie van de CED groep en het Kohnstamm Instituut naar de voortgang van het bestuursakkoord en de invulling van prestatiebox, komt een vergelijkbaar beeld naar voren. Schoolbesturen richten ingezette verbeteringsactiviteiten met name op opbrengstgericht werken en de professionele ontwikkeling.

Uit de monitor van het bestuursakkoord en de prestatiebox blijkt verder dat ongeveer de helft van de bestuurders nieuwe onderwerpen uit het bestuursakkoord op de agenda heeft gezet voor de eigen scholen. De andere besturen hebben bestaande prioriteiten in hun scholen geïntensiveerd. Een deel van de besturen maakt daarvoor gebruik van de gelden uit de prestatiebox in combinatie met ondersteuning vanuit het programma 'School aan Zet', terwijl andere besturen niet in 'School aan Zet' participeren. Geconcludeerd kan worden dat 'School aan Zet' de variëteit aan verbeteringstrajecten niet belemmert, maar onduidelijk is op basis van bestaande studies in hoeverre 'School aan Zet' van additionele waarde is voor het bereiken van de ambities uit het bestuursakkoord.

Uit een bijeenkomst van de PO-raad bleek eveneens dat het geld van de prestatiebox, dat op bestuursniveau wordt toegekend, een sterke stimulans bij de ontwikkeling van opbrengstgerichtheid van scholen. Hierdoor wordt er, met het bestuursakkoord als leidraad, in toenemende mate tussenschools en bovenschools samengewerkt. De programma's die School aan Zet aanbiedt om beter bestuur mogelijk te maken, worden gewaardeerd, zo bleek verder op de bijeenkomst. Schoolbesturen kunnen School aan Zet om advies vragen over bijvoorbeeld opbrengstgericht werken. Wel pleiten zij voor meer maatwerk. De huidige programma's van School aan Zet zijn soms nog wat algemeen van aard terwijl schoolbesturen behoefte hebben aan adviezen die specifiek op hun eigen lokale situatie zijn toegesneden.

4. Adaptief overheidsbeleid ten aanzien van sectorontwikkeling en autonomie

4.1 Inleiding

Het overheidsbeleid ten aanzien van het primair onderwijs heeft sinds het midden van de jaren '90 voor een groot deel in het teken gestaan van de decentralisatie van bevoegdheden naar gemeenten, gevolgd door autonomievergroting van schoolbesturen en het stimuleren van goed onderwijsbestuur. Zowel de decentralisatie van het landelijke overheidsbeleid naar gemeenten als de autonomievergroting van scholen kan worden gezien als een generieke vorm van adaptieve beleidsvoering. De beleidsbepaling wordt immers overgelaten aan decentrale actoren, die hieraan naar eigen inzichten uitvoering kunnen geven. Naast deze meer 'generieke wijze' van beleidsvoering heeft de landelijke overheid ten aanzien van de sectorontwikkeling en autonomievergroting ook een aantal beleidsmaatregelen genomen waarin bewust bepalingen zijn opgenomen die rekening houden met de bestuurlijke variëteit in het veld en het beleidsvoerend vermogen van scholen en schoolbesturen. De meest in het oog springende voorbeelden hiervan zijn bepalingen rondom de functionele scheiding tussen bestuur en toezicht, als onderdeel van het governancebeleid, en de decentralisatie van de onderwijshuisvesting naar gemeenten.

Een functionele scheiding van bestuur en intern toezicht is verankerd in de wet 'Goed onderwijs, goed bestuur' die in 2010 van kracht is geworden. In de wet is weliswaar vastgelegd dat schoolbesturen verplicht zijn invulling te geven aan intern toezicht op het functioneren van de onder het bestuur ressorterende scholen, maar wordt bewust in het midden gelaten op welke wijze zij dit vorm moeten geven. In paragraaf 3.2 wordt beschreven wat de achterliggende redenen waren om variëteit ten aanzien de interne toezichtsfunctie toe te staan, op welke wijze het onderwijsveld aan de wet uitvoering heeft gegeven, en wat uit evaluatiestudies bekend is over effecten van het beleid.

In paragraaf 3.3 wordt ingegaan op de beleidstheorie, de implementatie en de effecten van de wettelijke regelingen rondom de decentralisatie van de onderwijshuisvesting. In 1997 is de verantwoordelijkheid voor de onderwijshuisvesting met de daarbij horende financiële middelen gedecentraliseerd van het Rijk naar de gemeenten. Schoolbesturen zijn sindsdien verantwoordelijk voor het binnenonderhoud van de scholen, en de gemeenten zijn verantwoordelijk voor de overige taken op het gebied van de onderwijshuisvesting. Daarbij is echter

expliciet de wettelijke mogelijkheid geschapen om deze ‘door te decentraliseren’ naar schoolbesturen in het primair onderwijs.

Het hoofdstuk sluit af met een vergelijking van de implementatie en effecten van de twee adaptieve beleidsprogramma’s.

4.2 Functionele scheiding van bestuur en toezicht

Met ingang van 1 augustus 2010 is de wet ‘Goed onderwijs, goed bestuur’ in werking getreden. De wet verplicht scholen tot een scheiding van de functies bestuur en intern toezicht, maar laat scholen vrij in de wijze waarop zij aan deze functionele scheiding invulling geven. De verplichting tot scheiding van bestuur en toezicht maakt deel uit van een breder beleidsprogramma dat onder de noemer van bestuurlijke vernieuwing in het primair onderwijs is ingezet. In deze paragraaf worden achtereenvolgend de beleidstheorie, de implementatie en het effect van de functionele scheiding van bestuur en toezicht besproken.

4.2.1 *Beleidstheorie*

Voor een goed begrip van de wettelijke regeling over het intern toezicht op scholen, en de terughoudendheid om hierin voor te schrijven op welke wijze dit intern toezicht vorm zou moeten worden gegeven, is het van belang het in een bredere beleidscontext te plaatsen. De gedachtevorming rond het in het leven roepen van een intern toezicht in het primair onderwijs is gaandeweg de beleidsontwikkeling rondom *educational governance* ontstaan, en de vorm die het gekregen heeft is sterk bepaald door beleidsvoornemens ten aanzien van het externe toezicht en gedachten rondom de versterking van horizontale verantwoording door scholen, alsmede door misstanden in andere onderwijssectoren, met name het hoger beroepsonderwijs, die konden ontstaan gegeven de autonomievergroting in deze sectoren.

De basis voor het beleid met betrekking tot goed onderwijsbestuur is neergelegd in de beleidsnotitie *governance* die toenmalig minister Van der Hoeven in juli 2005 naar de Tweede Kamer stuurde. Deze beleidsnotitie was aangekondigd in de Onderwijsbegroting voor 2005. De kaders voor de beleidsnotitie waren al ruim een jaar eerder, met het verschijnen van *Koers Primair Onderwijs* (Ministerie van OCW, 2004), geformuleerd. Opvallend in *Koers PO* is dat hierin niet over het instellen van een intern toezichtsorgaan wordt gesproken. Waar het gaat om verantwoording vanuit de school wordt gesproken over ‘een meervoudige publieke verantwoording’, bestaande uit een horizontale en verticale verantwoording. Verticale verantwoording verwijst daarbij naar “scholen en schoolbesturen [die] – via het inspectietoezicht en (financiële) jaarverslagen – in verticale zin

verantwoording afleggen aan de overheid over hoe wordt omgegaan met publieke middelen” (Ministerie van OCW, 2004, p. 53). Horizontale verantwoording heeft betrekking op dat de school “aan de ouders en directe omgeving [moet] laten zien wat zij heeft gepresteerd en hoe zich dat verhoudt met de gestelde doelen” (p. 53).

In dit systeem van meervoudige publieke verantwoording “moet sprake zijn van een goed evenwicht, zodat de ruimte voor scholen om zelf keuzes te maken niet via de omweg van verantwoording achteraf wordt dichtgeregeld” (p. 53). Daarmee wordt het beoogde systeem van *checks and balances* geformuleerd vanuit de driehoek landelijke overheid, schoolbestuur (en schoolleiding) en ouders. Koers PO geeft daarmee uitvoering aan de uitgangspunten van het rapport ‘Modernisering van de overheid’, waarin het kabinet aangeeft dat de verhouding tussen overheid en samenleving aan herziening toe is. Het rapport stelt:

“Het herinrichten van de overheid heeft ook gevolgen voor de wijze waarop de overheid haar toezichtstaken vormgeeft. Het kabinet wil de eenzijdige hiërarchische (verticaal) en detaillistische wijze waarop toezicht en controle op uitvoeringsorganisaties wordt uitgeoefend aanpassen. Te weinig wordt gebruik gemaakt van het potentieel om horizontale verantwoordingsrelaties te creëren. Op veel terreinen kan het primaire toezicht vooral worden uitgeoefend binnen de verhoudingen die in de samenleving bestaan tussen bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers onderling. De rol van de overheid als toezichthouder wordt dan een andere, zij houdt vaker toezicht op het toezicht (metatoezicht). De overheid heeft een systeem-verantwoordelijkheid voor de inrichting van een adequaat systeem van checks and balances op de verschillende terreinen van overheidszorg” (TK 2003-2004, nr. 29362, p. 35).

Koers PO is hierin minder stringent, maar plaatst de inspectie wel op grotere afstand. Impliciet betekent dit dat dit ingevuld moet worden vanuit de horizontale verantwoording. In Koers PO worden echter geen bruikbare aanknopingspunten gegeven hoe deze horizontale verantwoording plaats zou moeten vinden. Weliswaar hebben schoolbesturen de verplichting om via het schoolplan verantwoording af te leggen, maar Janssens beargumenteert dat de empirische basis voor een functionerend systeem van *checks and balances* daarmee wel zeer smal is.

Opmerkelijk is dat de Onderwijsraad in zijn advies over Koers PO weliswaar ingaat op de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de landelijke overheid, de gemeenten en schoolbesturen, maar geen aandacht besteedt aan de verantwoording over uitgevoerde taken (Onderwijsraad, 2004). Dit is opmerkelijk, aangezien de raad eerder in ‘Wat scholen vermogen’ adviseerde om

“in de wetgeving voor het primair en voortgezet onderwijs de wettelijke mogelijkheid te openen om tot een op basis van de wet verankerde raad van toezicht te komen. Het betreft hier geen verplichting, maar het openen van een

mogelijkheid naast de bestaande interne rechtspersoonlijke mogelijkheden die uiteraard blijven bestaan. ... In het licht van een meer centrale positionering van de school en het afleggen van rekenschap door de school ziet de raad een model met een raad van toezicht voor de toekomst als een nastrevenswaardig model” (Onderwijsraad, 2001, p. 109).

Tijdens de afronding van het koersdocument komt het oneigenlijk gebruik van bekostigingsregels in het hoger beroepsonderwijs aan het licht. De ‘hbo-fraude’ leidt nog niet tot meer specifieke beleidsvoornemens in Koers PO, maar geeft wel aanleiding tot een herbezinning op de wijze waarop governance in het funderend onderwijs vorm zou moeten krijgen. Naar aanleiding van het rapport ‘Ruimte voor Rekenschap’ en het actieplan ‘Rekenschap’ alsmede het rapport van de commissie Glasz en het op dat moment voorliggende wetsvoorstel voor intern toezicht in de bve-sector vindt een heroverweging plaats van de rol die het intern toezicht ook in het primair en voortgezet onderwijs kan spelen. Dit wordt mede gevoed door een externe commissie van deskundigen die naar aanleiding van de hbo-affaire constateerde dat met name het intern toezicht door de Raden van Toezicht had moeten bijdragen aan een maatschappelijk normenkader waarin het oneigenlijk gebruik door de hbo-instellingen niet plaats had kunnen vinden.

In de discussie rond implicaties voor het onderwijs als geheel, en daarmee mede voor het primair onderwijs, wordt niet zozeer gepleit voor een aanscherping van het verticaal toezicht. Wel is er sprake van een helderder kader voor overheidstoezicht, en een duidelijker arsenaal aan mogelijkheden tot ingrijpen, maar dit wordt gedaan binnen de kaders van autonomievergroting die zijn ingezet. Om echter tot een werkbaar systeem te komen wordt het intern toezicht van stal gehaald. Opvallend is dat de term ‘verantwoording’ die een grote rol speelt in het koersdocument naar de achtergrond verdwijnt, en de term ‘toezicht’ in de beleidsdocumenten relatief vaker wordt gebruikt. Het intern toezicht wordt daarbij verbonden met het extern toezicht. Om het extern toezicht proportioneel te kunnen houden dient het intern toezicht adequaat te functioneren. Een goed functionerend systeem van interne governance is een noodzakelijke voorwaarde om vanuit het toezicht door de overheid voldoende vertrouwen te hebben in het functioneren van scholen.

Bij de uitwerking hiervan grijpt de centrale overheid terug op de aanbevelingen die de Onderwijsraad in 2001 deed. Schoolbesturen dienen een Raad van Toezicht, of een ander intern toezichtorgaan, in te stellen dat zij naar eigen wensen kunnen vormgeven. De enige eis ten aanzien van de inrichting van het intern toezicht is dat de onafhankelijkheid van het toezicht voldoende geborgd is. Daarnaast dienen scholen zich in hun jaarverslag te verantwoorden over de opzet en werking van het interne toezicht. Er worden derhalve geen richtlijnen voorgesteld voor het intern toezicht, maar er wordt wel gepleit voor een regulering vanuit de sector zelf, door middel van het opstellen van een code voor goed bestuur. Het departement gaat daarmee wel iets verder dan de Commissie Strikwerda die in opdracht van de

Besturenraad naging in hoeverre de veranderingen in het veld aanleiding gaven tot een wijziging in bestuurlijke verhoudingen. Waar de commissie beargumenteert dat de bestuurlijke variëteit in het veld in veel gevallen niet gebaat is bij het instellen van een raad van toezicht, en dat er in het veld al vele vormen van intern toezicht door het bestuur op schoolleiding aanwezig zijn, zijn daarmee de marges voor vrijblijvendheid naar mening van het departement te groot. Vanuit het respecteren van andere vormen van toezicht pleit zij allereerst nadrukkelijk voor de onafhankelijkheid van het intern toezicht. Daarmee worden ‘glijdende vormen’ van toezicht door bestuur op schoolleiding onmogelijk gemaakt; deze dienen geformaliseerd te worden. Ten tweede benoemt het departement een Raad van Toezicht expliciet en andere vormen van intern toezicht niet, waardoor de indruk wordt gewekt dat dit in ieder geval een model is dat de goedkeuring van OCW heeft.

In de beleidsnotitie Governance uit 2005, waarin de minister de basis legt voor het te voeren beleid rond governance, komen de verschillende elementen weliswaar terug, maar wordt een andere toon aangeslagen. In de lijn van de ondertitel van de notitie, “Ruimte geven, verantwoording vragen en van elkaar leren”, wordt het governancebeleid geplaatst in het licht van twee doelstellingen: ruimte bieden aan onderwijsprofessionals en een betere relatie met de maatschappelijke omgeving. Het eerdere doel, in het licht van een selectiever overheidstoezicht, dat governance het oneigenlijk gebruik van overheidsmiddelen en fraude moet voorkomen, wordt in de beleidsnotitie nauwelijks expliciet gemaakt. Slechts waar het gaat om incidenten .. (verder uitwerken, p. 5)

De twee doelen van het governancebeleid worden daarentegen gekoppeld aan negatieve effecten van een uitgebreid systeem van overheidstoezicht. Deze negatieve effecten zijn conformisme en een overdreven aandacht voor procedures, standaardisering en gemiddelden. In de notitie wordt aangegeven dat:

“herkenbaarheid, uniciteit, authenticiteit van de docent en betrokkenheid van bestuurders ... van oudsher kwaliteitsbepalend voor het onderwijs [zijn], maar ... steeds minder een rol [lijken] te spelen. De behoefte van de individuele leerling en student en van de maatschappelijke omgeving van onderwijsinstellingen is vaak echter precies tegengesteld: de wens tot maatwerk en variëteit is juist erg groot.” (Ministerie van OCW, 2005, p. 4).

Professionele autonomie voor leraren en een grotere maatschappelijke betrokkenheid worden gezien als voorwaarden voor kwalitatief goed onderwijs. De onderliggende beleidstheorie is daarmee te kenschetsen als het introduceren van een structuur van governance die leidt tot (1) vermindering van conformisme in het onderwijsveld; (2) minder bureaucratisering; (3) meer professionele autonomie voor leraren; en (4) een grotere betrokkenheid van ouders en andere actoren in de omgeving van de school. Deze vier doelen zouden uiteindelijk bijdragen aan

verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. De relatie tussen good governance en het waarborgen en verbeteren van de onderwijskwaliteit wordt ook in de voortgangsbrief van 28 juni 2006 door de minister gelegd. Good governance waarborgt ‘goed onderwijs’, in de zin dat leerlingen de kans krijgen hun talenten maximaal te ontplooien:

“Good governance in het onderwijs moet ertoe leiden dat de bestuurlijke verhoudingen in de sector geschikt zijn om de vraagstukken van vandaag en morgen te kunnen hanteren en de resultaten van het onderwijs op een hoger niveau te brengen. De bestuurlijke vernieuwing houdt in dat de overheid een soberder rol kiest en de bestuurlijke context in en rond de onderwijsinstelling zo inricht dat de betrokken partijen gezamenlijk ervoor zorgen dat de interactie tussen student/leerling en docent/leraar maximaal tot haar recht komt.”
(Ministerie van OCW, 2006, p. 3).

Hoewel de ambitie om de kwaliteit van het onderwijs te borgen en te verbeteren in zowel de notitie uit 2005 als in de voortgangsbrief uit 2006 enkele keren wordt genoemd, wordt niet aangegeven op welke wijze andere bestuurlijke verhoudingen uiteindelijk doorwerken in het onderwijsproces. In de notitie governance wordt weliswaar aangeduid dat governance zou moeten leiden tot meer professionele autonomie voor leraren, maar in het midden blijft in hoeverre de concrete maatregelen ook daadwerkelijk de autonomie van leraren beïnvloeden.

Kwaliteitsverbetering van scholen lijkt daarmee meer een kader ter legitimering, dan een expliciet doel van het governancebeleid. Een vergelijkbaar beeld komt naar voren uit de inleiding van de notitie. Weliswaar wordt in het kader van nieuwe bestuurlijke verhoudingen gewezen op een andere rolverdeling waarin onderwijsgevendende de ruimte en ondersteuning krijgen “om onderwijs van goed niveau te geven”, maar de verhoudingen zelf worden niet geproblematiseerd in relatie tot het primaire proces, maar veeleer vanuit organisatorische en beheersmatige overwegingen. De Onderwijsraad (2006), in zijn op de voortgangsbrief van de minister, hanteert een vergelijkbare insteek. De raad constateert

“dat een goede bestuurlijke inrichting van onderwijsinstellingen een voorwaarde is voor het functioneren van deze instellingen, en daarmee voor het geboden onderwijs. Daarnaast is de raad van mening dat een goede bestuurlijke inrichting op zichzelf een belangrijk streven is om de doelgerichtheid, doelmatigheid en legitimiteit van het bestuur te waarborgen.”
(Onderwijsraad, 2006, p. 10).

Governance verwijst in de opvatting van de raad naar het professioneel handelen van het bestuur, en het creëren van een systeem van checks and balances om na te gaan of er sprake is van professioneel handelen door het bestuur, en dit zonodig af

te dwingen. De raad grijpt in zijn advies terug op de noodzaak om bestuurlijk disfunctioneren te voorkomen, en geeft de scheiding van bestuur en toezicht een meer centrale functie in het creëren van een systeem voor governance binnen scholen.

Het wetsvoorstel dat uiteindelijk naar de Tweede Kamer wordt gestuurd, volgt de door de Onderwijsraad voorgestelde vorm en functie van intern toezicht. In de Memorie van toelichting wordt daarnaast expliciet gerefereerd aan het voorkomen van bestuurlijk wanbeheer om te komen tot een intern toezicht op scholen. Tegelijkertijd wordt melding gemaakt van het feit dat “de noodzaak van een dergelijke functiescheiding is ingegeven door de tendens van verdere professionalisering van bestuur en management in het funderend onderwijs”.

“Van een dergelijke scheiding tussen bestuurders en toezichthouders gaat een duidelijk signaal uit: onderwijsbestuurders functioneren niet «autonoom» en houden dus geen toezicht op zichzelf. De gekozen formulering van intern toezicht (interne toezichthouder, intern toezichthoudend orgaan) is gebruikt om duidelijk het onderscheid aan te geven ten opzichte van het externe toezicht dat van overheidswege wordt uitgeoefend. Het intern toezicht geeft een houvast bij de vormgeving van de proportionaliteitsgedachte van het (externe) overheidstoezicht. Naar de mate waarin de interne toezichtfunctie in de praktijk onafhankelijk, serieus en met nodige scherpheid wordt uitgevoerd kan de externe toezichthouder verder terug treden. Een wettelijke plicht voor intern toezicht geeft de externe toezichthouder een concreet aangrijpingspunt om hier naar te kijken” (Memorie van toelichting)

Een structuur van horizontaal verantwoording, en het functioneren van medezeggenschapsraden, informatieplichten van het bestuur, en klachtenregelingen voor ouders worden als onvoldoende adequaat gezien om tegenwicht te kunnen geven aan het bestuur en het management. Door aan deze voorzieningen een interne toezichthouder te koppelen ontstaat naar mening van de wetgever een beter evenwicht in de bestuurlijke verhoudingen van de onderwijsinstellingen.

4.2.2 Implementatie van de wet “Goed onderwijs, goed bestuur”

Invoering van scheiding van bestuur en toezicht

Met ingang van 1 augustus 2010 is de wet “goed onderwijs, goed bestuur” van kracht geworden. Schoolbesturen dienden in het kader daarvan uiterlijk een jaar later, per augustus 2011, een scheiding tussen bestuur en intern toezicht tot stand te hebben gebracht. Hoewel een betrouwbaar beeld ontbreekt van het aantal schoolbesturen dat hieraan gevolg heeft gegeven, komt uit gevalstudies van onder meer de Inspectie van het onderwijs (2013) wel naar voren dat een ruime

meerderheid van de besturen dit inmiddels formeel heeft vormgegeven, maar dat dit nog niet voor alle besturen geldt.

Vormgeving van de scheiding van bestuur en toezicht

Om deze scheiding vorm te geven, kunnen schoolbesturen gebruik maken van een organieke of een functionele scheiding van beide functies (Oosterling & Vink, 2011). In geval van een organieke scheiding, ook wel aangeduid als een 'two-tier board' of een tweelaags bestuursmodel, is er sprake van afzonderlijke organen voor bestuur en toezicht. In geval van een functionele scheiding, ofwel een 'one-tier board' of een éénlaags bestuursmodel, hebben bestuursleden en toezichthouders zitting in eenzelfde orgaan, maar vervullen zij daarin verschillende functies. Uit een studie van Hooge en Honingh (2011) blijkt dat de meeste besturen de scheiding tussen bestuur en toezicht vormgeven door een organieke scheiding. Van de besturen die aan hun onderzoek deelnamen had bijna 40% het intern toezicht bij een Raad van Toezicht belegd, en het bestuur bij een College van bestuur. Daarnaast maakte 28% van de besturen gebruik van een model met een toezichthoudend bestuur en een (bovenschools) management dat via volmacht, mandaat of delegatie bestuurt. Slechts 14% van de besturen hanteerde een functionele scheiding van bestuurders en toezichthouders in één bestuursorgaan. Overige besturen hadden de intern toezichtfunctie veelal (al dan niet deels) belegd bij een algemene ledenvergadering. Het betreft hier besturen die als rechtspersoon een vereniging zijn. De vereniging als rechtspersoon neemt echter in aantal af. In 2011, zo geeft de inspectie van het onderwijs (2013) aan, was nog maar een kwart van de besturen een vereniging, en de verwachting is dat dit percentage in de komende jaren verder zal afnemen.

Echter, van intern toezicht op het bestuur is beduidend minder vaak het geval bij eenpitters, dan bij meerpitters. Onderzoek in het kader van kortlopend onderwijsonderzoek van de LPC's (Van Kessel & Hovius, 2011) laat bijvoorbeeld zien dat negen op de tien meerpitters een bovenschools management heeft ingesteld; kleinere besturen kiezen eerder voor een bestuursmodel met een functionele scheiding tussen uitvoerend bestuur en intern toezicht. In het eenlaagse model ('one-tier board') dat het meest voorkomt, is sprake van een gezamenlijke raad van uitvoerende en niet-uitvoerende bestuurders. Alhoewel het two-tier bestuursmodel met een afzonderlijke raad van commissarissen (tweelaags model) al meer voorkomt, is dat niet het geval bij kleine besturen.

Functioneren van het intern toezicht

In de praktijk is er vaak voor gekozen reeds zittende bestuurders de nieuwe rol van toezichthouder te geven (Oosterling & Vink, 2011). Voor alle toezichthouders is het nodig zich te realiseren wat deze rol inhoudt. Het gaat daarbij om duidelijkheid over de doelstelling van het toezicht, de taken, rollen en verantwoordelijkheden van toezichthouders, de positionering en de onafhankelijkheid van de toezichthouders, de invulling van de toezichtsfunctie en de verantwoording over de taakuitvoering

(Goodijk, 2011). Over het feitelijk functioneren van toezichthouders in het primair onderwijs is nog niet veel bekend. Dat is ook niet verwonderlijk, omdat het hier gaat om een recente ontwikkeling.

Honingh en Hooge (2012) ondervroegen interne toezichthouders over hun functioneren. Daaruit bleek dat slechts 60 procent van de intern toezichthouders toezicht houden zelf als de belangrijkste taak ziet. De overige toezichthouders waren van mening dat de adviserende taak of hun rol als werkgever van het bestuur zwaarder woog. Uit hun overzicht komt naar voren dat het intern toezicht vaak nog onvoldoende functioneert. Hoewel een meerderheid van de toezichthouders een toezichtkader zegt te gebruiken, en heeft vastgelegd welke besluiten moeten worden genomen, is dit bij ongeveer 10 tot 20% van de toezichthouders niet het geval. Welke aspecten in het toezichtkader zijn opgenomen is niet systematisch nagegaan. Wel zegt 45 procent van de interne toezichthouders afspraken te hebben gemaakt over de leerresultaten van scholen Honingh en Hooge (2012) geven aan dat toezichthouders voor hun taakuitoefening bovendien sterk leunen op informatie vanuit het bestuur. Toezichthouders winnen weliswaar ook informatie in bij schoolleiders, de externe accountant en/of de medezeggenschapsraad, maar zij baseren zich vooral op informatie die zij via het bestuur verkrijgen. Iets minder dan de helft van de interne toezichthouders vergadert ook in aanwezigheid van bestuurders. Ouders en leerlingen spelen geen rol van betekenis als informatieverschaffers.

Een verkennend onderzoek van Vink (2013) wijst ook op de verschillen in invulling van de rol van toezichthouders. Een deel wil adviseur, klankbord en sparring partner van de bestuurder zijn, een ander deel vindt meer terughoudendheid juist gewenst. Een deel vindt de waakhondfunctie het belangrijkste, maar merkt vervolgens op dat de term ‘waakhond’ misschien niet gelukkig is omdat het toezicht op basis van vertrouwen ingevuld moet worden.

De bovenstaande bevindingen laten zien dat interne toezichthouders in hun rol moeten groeien en nog weinig onafhankelijk van het bestuur functioneren. Bij hun werk baseren ze zich vooral op informatie van het bestuur. Andere, meer onafhankelijk informatiebronnen worden weinig benut. De raden van toezicht vergaderen ook vaak samen met het bestuur. Dit kan de toezichtshoudende functie belemmeren.

4.2.3 *Effecten van de invoering van een functionele scheiding van bestuur en toezicht*

Bestuurlijke variëteit

Eén van de beleidsdoelen was dat er ruimte moest zijn voor bestuurlijke variëteit. Honingh en Hooge (2012) constateren dat de besturen die in 2011 in het kader van de wet de scheiding tussen bestuur en toezicht vorm hebben gegeven, in

meerderheid voor het raad-van-toezicht model hebben gekozen. Het raad-van-toezicht model was al relatief het meest voorkomende model, en met een groei van 17% in 2011 heeft deze vorm van intern toezicht zich zelfs een nog grotere plaats verworven.

Hoewel eenduidige cijfers ontbreken lijkt dit hand in hand te gaan met de fusies in het basisonderwijs. In de afgelopen periode zijn veel besturen gefuseerd, of heeft een bestuurlijke overdracht van scholen naar grotere besturen plaats gevonden. Dit proces heeft zich in de afgelopen paar jaar, ondanks de fusietoets, nog doorgezet (Inspectie van het onderwijs, 2013). Aangezien juist grotere besturen een voorkeur hebben voor een raad-van-toezicht model (Van Kessel & Hovius, 2011), betekent dit niet alleen een substantiële groei van het aantal besturen dat met een RvT-model werkt, maar een nog grotere groei van het aantal scholen waarop oor middel van deze vorm toezicht wordt gehouden. Daarmee lijkt een zekere uniformiteit te ontstaan in de wijze waarop het intern toezicht in het primair onderwijs is georganiseerd.

Anderzijds is er ook een, zij het meer bescheiden, groei van besturen die met een éénlaagsmodel werken (10%) (Honingh & Hooge, 2012). Dat lijkt erop te wijzen dat een aantal besturen in de vormgeving van het intern toezicht bewust kiest voor een andere vorm dan een raad van toezicht. Dat betekent dat er bij een deel van de besturen de wens leeft om het intern toezicht anders in te richten dan via het raad-van-toezicht model, en derhalve dat de openingen hiervoor in de wet daadwerkelijk in een behoefte voorzien, en voor een zekere variëteit zorg dragen.

Kwaliteit van het onderwijs

Hoewel de kwaliteit van het onderwijs geen expliciet doel is van de functionele scheiding van bestuur en toezicht, wordt dit wel ter legitimering gebruikt. Uit onderzoek is bekend dat de bestuurlijke kwaliteit samenhangt met de kwaliteit van het onderwijs, in die zin dat bestuurlijke problemen vaker leiden tot scholen die afglijden naar zwak of zeer zwak (Inspectie van het onderwijs, 2012, 2013). Aangezien de bestuurlijke kwaliteit onder eenpitters geringer is, zou dit kunnen leiden tot een gebrekkiger controle op de kwaliteit. De keuze die besturen geboden wordt zou zo er toe kunnen leiden dat er onvoldoende waarborgen worden ingebouwd om te voorkomen dat de onderwijskwaliteit wordt aangetast.

4.3 Doordecentralisatie onderwijshuisvesting

Sinds 1 januari 1997 is de decentralisatie van de onderwijshuisvesting in het primair onderwijs van kracht geworden. In het kader hiervan kregen gemeenten de verantwoordelijkheid voor de huisvesting van scholen, en werden zij in staat gesteld deze verantwoordelijkheid gestand te doen door een overheveling van Rijksmiddelen naar het gemeentefonds. Onderdeel van de decentralisatie was dat

gemeenten konden besluiten de verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud van school ‘door te decentraliseren’ naar schoolbesturen. In deze paragraaf worden achtereenvolgens de beleidstheorie achter de doordecentralisatie besproken, de wijze waarop de doordecentralisatie vorm heeft gekregen, en de effecten hiervan.

Per 1 januari 2015 komt er een wetswijziging onderwijshuisvesting. Doel is de taken en het budget voor het buitenonderhoud en aanpassingen van schoolgebouwen in het primair en speciaal onderwijs van gemeenten naar schoolbesturen over te hevelen.

Door deze wetswijziging komt er een uitname uit het gemeentefonds. Er is al door het Rijk onderzoek gedaan naar de feitelijke uitgaven van gemeenten aan het onderhoud en de aanpassingen. Daarnaast maken gemeenten ook kosten om de taken te kunnen uitvoeren. Deze apparaatskosten zijn nog onvoldoende in beeld.

4.3.1 *Beleidstheorie*

De decentralisatie van de onderwijshuisvesting in het primair onderwijs vindt zijn oorsprong in de zogeheten Decentralisatie Impuls van Rijkstaken, waaraan onder coördinatie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken uitvoering werd gegeven. Centraal hierin stond vergroting van de doelmatigheid van overheidstaken en het verminderen van regelgeving (Mentink, 2004). In het kader van de Decentralisatie Impuls besloot het kabinet Lubbers-III in 1991 de beschikbare middelen voor onderwijshuisvesting aan de gemeenten over te dragen. Voor de technische uitwerking werd een gemengde ambtelijke werkgroep ingesteld, waarin naast het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, Binnenlandse Zaken en Financiën, vertegenwoordigers van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg zitting hadden. Het betreft daarbij de uitwerking van de:

“... modaliteit ... dat de huisvestingsvoorzieningen aan de gemeenten worden overgedragen en dat de geldstroom ten behoeve van de zgn. andere voorzieningen (art. 74 WBO en art. 82 ISOVSO) (deels) worden verlegd naar de schoolbesturen. De overwegingen voor overheveling van deze voorzieningen zijn:

- a. recht doen aan autonomievergroting van schoolbesturen;
- b. efficiency: logische koppeling tussen technisch en preventief onderhoud;
- c. compensatie aan gemeenten voor de uitbreiding van taken ten gevolge van de aspecten van de decentralisatie huisvesting” (Ministerie van O&W/VNG, 1992, p. 3).

De uitwerking voorziet daarmee concreet –met enkele specifieke uitzonderingen– in de overheveling van het technisch onderhoud, technische en functieverbeterende aanpassingen en de vervanging en aanpassing van meubilair van de gemeenten naar schoolbesturen. Het primaat voor de huisvesting legt de werkgroep echter bij de

gemeenten. Mentink (2004), in zijn beschrijving van de decentralisatie van de huisvestingsvoorzieningen, geeft aan dat het kabinet tevreden was over het eindrapport van de werkgroep.

“In augustus 1992 viel het definitieve besluit de desbetreffende wetgeving [over de decentralisatie van de onderwijshuisvesting, RM] voor te bereiden. In de maanden voor dit besluit was nog paralleloverleg met de besturenorganisaties van het bijzonder onderwijs gevoerd, teneinde deze organisaties in de gelegenheid te stellen met eventuele alternatieven te komen ‘in de richting van functionele decentralisatie’. De uitkomst was voorspelbaar: geen resultaat én verscherping van de standpunten over territoriale decentralisatie. Of zoals staatssecretaris De Graaff-Nauta van Binnenlandse Zaken het in haar brief van 28 augustus 1992 aan de Tweede Kamer omschreef: ‘Uit dit overleg is geen reëel alternatief voor territoriale decentralisatie naar voren gekomen’.” (Mentink, 2004, p. 160).

Mentink geeft aan dat de onderwijshuisvesting vervolgens in het Schevenings Beraad wel aan de orde is geweest, maar niet is meegenomen in de afspraken die door de minister, de VNG en de koepelorganisaties gemaakt zijn. Hij geeft aan dat dit zowel praktische als meer formele gronden had. Praktisch gezien hadden het kabinet en de VNG al een akkoord bereikt kort nadat het Schevenings Beraad van start was gegaan. De mogelijkheid om hierover te onderhandelen was daardoor nagenoeg afwezig. Daarnaast waren er formele bezwaren bij de confessionele partijen ten aanzien van het ontbreken van voldoende rechtsbescherming voor bijzondere scholen (Handelingen TK, 1995-1996, 70 470, p. 4774). Tegelijkertijd waren er in het Schevenings Beraad wel afspraken gemaakt over de rechtsbeschermingsprocedure ten aanzien van het onderwijsachterstandenbeleid, door vast te stellen dat besluiten genomen diende te worden na op overeenstemming gericht overleg met de betrokken schoolbesturen, en de mogelijkheid om in geval van een geschil dit voor te leggen aan de Onderwijsraad (Schevenings Beraad Bestuurlijke Vernieuwing, 1994). De formele bezwaren vanuit confessionele hoek leken derhalve met name ingegeven door meer fundamentele overwegingen voortkomend uit het subsidiariteitsbeginsel en soevereiniteit in eigen kring.

In de uitwerking van de afspraken rond de onderwijshuisvesting komt toenmalig minister Ritzen, onder druk van coalitiepartner CDA, dan ook met het voorstel om de verantwoordelijkheid voor onderwijshuisvestingsvoorzieningen naar de gemeenten over te dragen, maar schoolbesturen onder voorwaarden het recht te verlenen om deze verantwoordelijkheid over te nemen. Dit voorstel stuit echter op weerstand bij de niet-confessionele partijen in de Tweede Kamer. De Kamerleden Franssen, Nuis en Sipkes dienen daarop een motie in waarin zij het recht van schoolbesturen afzwakken door het primaat voor een dergelijke doordecentralisatie bij de gemeenten te leggen:

“... de verantwoordelijkheid voor de huisvesting van het basis- en voortgezet onderwijs [dient] aan de gemeenten [...] te worden overgedragen en [...] de gemeenten [dienen] vervolgens vrij [...] te zijn om te besluiten de verantwoordelijkheid daarvoor over te dragen aan schoolbesturen.” (TK 1993-1994, 23 400-VIII, nr. 34).

Deze motie, die door de Kamer wordt aangenomen, wordt door de indieners beargumenteerd met overwegingen die eerder door het kabinet zelf naar voren waren gebracht. Specifiek gaat het daarbij om het argument dat gemeenten het best doelmatige afwegingen kunnen maken ten aanzien van het lokale gebouwenbestand. Door het recht op doordecentralisatie bij schoolbesturen te leggen, zou aan deze doelmatigheid afbreuk worden gedaan.

De achterliggende beleidstheorie voor de decentralisatie van de onderwijshuisvesting is daarmee dat op die wijze de doelmatigheid van de huisvesting kan worden verbeterd, en dat beter kan worden ingespeeld op de lokale situatie. De wijze waarop de regeling voor de doordecentralisatie is vormgegeven komt daar uit voort: doordecentralisatie kan de doelmatigheid beïnvloeden doordat afzonderlijke schoolbesturen met een overschot of een tekort aan ruimte kunnen zitten, en dan onderling tot een vergelijk moeten komen. Tegelijkertijd is het niet verzekerd dat individuele schoolbesturen bereid zijn de ruimten ook voor andere doeleinden ter beschikking te stellen, zodat een sectoroverstijgend doelmatig gebruik onvoldoende gegarandeerd is.

4.3.2 *Implementatie van de doordecentralisatie onderwijshuisvesting*

Hoewel gemeenten en schoolbesturen vrij zijn in de wijze waarop zij invulling willen geven aan de doordecentralisatie, zijn er in de praktijk door de VNG een aantal scenario's ontwikkeld om dit vorm te geven. Schraven, Spoorenberg en De Vries (1997) onderscheiden drie basisvarianten: (a) doordecentralisatie van de onderhoudstaken; (b) doordecentralisatie van alle taken rond onderwijshuisvesting, met uitzondering van nieuwbouw; en (c) volledige decentralisatie van alle onderwijshuisvesting naar scholen. Schraven tekent daar bij aan dat doordecentralisatie zowel feitelijk als normatief kan plaatsvinden. Bij feitelijke doordecentralisatie worden afspraken gemaakt tussen de gemeente en de schoolbesturen over het onderhoud en eventuele aanpassingen of nieuwbouw, en wordt op basis hiervan (jaarlijks) een uitkering gedaan uit het Gemeentefonds aan de schoolbesturen. Bij normatieve decentralisatie worden afspraken gemaakt over de normbedragen voor de verschillende huisvestingslasten, en vindt een uitkering plaats naar schoolbesturen wanneer scholen hiervoor in aanmerking komen.

Doordecentralisatie in het primair onderwijs vindt slechts in beperkte mate plaats, en wanneer gemeenten en besturen tot doordecentralisatie besluiten heeft dit voornamelijk betrekking op een partiële en normatieve decentralisatie (Commissie Don, 2009). Een onderzoek van Research voor beleid liet zien dat in de jaren na invoering van de wet slechts één gemeente besloot tot volledige doordecentralisatie in het primair onderwijs (Research voor beleid, 2000). De belangrijkste redenen om niet over te gaan tot doordecentralisatie bleken dat de financiële risico's voor schoolbesturen te groot werden geacht. Doordat de gemeente ook bij doordecentralisatie een zorgplicht voor de huisvesting van scholen blijft behouden, bestond daarnaast de vrees bij gemeenten dat zij bij overschrijdingen alsnog additionele middelen ter beschikking zouden moeten stellen. De Groot (2005) vond, in een aantal case studies die hij onderzocht, dat bij een deel van de gemeenten de onderwijshuisvesting ingezet werd bij het behalen van gemeentelijke doelstellingen. Doordat een groot aantal taken die in de jaren '90 aan gemeenten waren toegewezen, gedecentraliseerd werden naar schoolbesturen, was onderwijshuisvesting een van de taken waarvoor schoolbesturen afhankelijk bleven van de gemeente. In het overleg dat gemeenten hierover met schoolbesturen hadden, konden daarmee ook lokale prioriteiten ten aanzien van het onderwijs (zoals in het kader van de bestrijding van onderwijsachterstanden) worden ingebracht.

4.3.3 *Effecten van de doordecentralisatie onderwijshuisvesting*

Hoewel de mogelijkheid tot doordecentralisatie in de wet is opgenomen, geven gemeenten hieraan nauwelijks invulling. Een van de problemen die hieruit voortvloeit is dat een integrale aanpak van de huisvesting op schoolniveau wordt belemmerd (De Groot, 2005). Het binnenonderhoud, en de kosten voor elektriciteit en gas die door scholen worden gemaakt, hangen voor een deel direct samen met zaken die tot het buitenonderhoud, en daarmee tot de verantwoordelijkheid van gemeenten behoren. De Groot geeft aan dat in verreweg de meeste gemeenten problemen die hieruit voortkomen in goed overleg worden opgelost, maar dat dit niet altijd het geval is. Waar er sprake is van verschillen tussen gemeenten en schoolbesturen, heeft dit veelal betrekking op de hoogte van gemeentelijk budgetten voor onderwijshuisvesting en de prioriteiten die gemeenten stellen. Daarbij speelt tevens een rol dat het budget voor onderwijshuisvesting op gemeentelijk niveau moet wedijveren met middelen die voor andere doeleinden en sectoren worden gereserveerd (De Groot, 2005).

Schoolbesturen geven aan dat de verdeling in binnen- en buitenonderhoud tussen schoolbesturen en gemeenten wel leidt tot bureaucratie. De vaak langere tijdslijnen die de gemeenten hanteren sluit niet altijd aan bij de mate waarin schoolbesturen veranderingen willen doorvoeren (Lubberman, Van der Kemp & Klein, 2001). Daarnaast heeft de decentralisatie van de onderwijshuisvesting geleid tot

bezuinigingen op lokaal niveau. Hoewel de efficiencykorting die gepaard ging met de overheveling van de onderwijshuisvesting naar gemeenten door de gemeenten doorgaans niet ‘doorberekend’ werd naar de gelden die zij beschikbaar stelden voor onderhoud en nieuwbouw – en dit voor een deel zelfs verhoogden (Snel, Trommelen, IJzerman, Van Wezel & Bal, 1999), zagen een groot aantal gemeenten zich vanaf het begin van de jaren 2000 gedwongen het budget voor onderwijshuisvesting te korten. Slechts 20 procent van de gemeenten stelde in 2005 nog een budget vast dat boven het normbedrag lag dat de gemeente van de overheid voor onderwijshuisvesting in het Gemeentefonds gestort kreeg (Van Aarsen, Schoenmakers & Hoffius, 2006). Ongeveer 5% van de gemeenten gaf zelfs minder uit aan onderwijshuisvesting dan voorafgaande aan de decentralisatie gebruikelijk was. Daarmee zijn lokale verschillen ontstaan.

5. Adaptief overheidsbeleid ten aanzien van passend onderwijs

5.1 Inleiding

In de afgelopen jaren is het stelsel van voorzieningen voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben onderwerp van herziening geweest. Dit heeft geresulteerd in de totstandkoming van de Wet Passend onderwijs (Stb. 2012, 533), die met ingang van 1 augustus 2014 volledig van kracht is geworden. In het kader van Passend onderwijs hebben scholen een zorgplicht voor de leerlingen op hun school en voor leerlingen die bij hen aangemeld worden. Dat betekent dat wanneer ouders een kind dat extra ondersteuning nodig heeft op school aanmelden, de school de verantwoordelijkheid heeft om ervoor te zorgen dat dit kind ‘passend’ onderwijs krijgt. Wanneer de school hierin, gegeven de benodigde ondersteuning, niet of onvoldoende kan voorzien, dient zij voor een zo goed mogelijke plek op een andere school te zorgen. Met het oog hierop dient voor iedere school een schoolondersteuningsprofiel vastgesteld te worden. Dit ondersteuningsprofiel geeft weer welke voorzieningen op school zijn getroffen voor leerlingen die extra ondersteuning behoeven.

Een tweede pijler van passend onderwijs zijn de samenwerkingsverbanden passend onderwijs. In deze regionaal ingedeelde samenwerkingsverbanden werken reguliere scholen en scholen voor speciaal onderwijs samen, zodat vanuit het samenwerkingsverband zowel lichte als zware ondersteuning kan worden verzorgd. Samenwerkingsverbanden krijgen de verplichting tot het opstellen van een ondersteuningsplan waarin zij onder meer aangeven welke basisondersteuning zij bieden, hoe er een samenhangend geheel aan ondersteuningsvoorzieningen is gerealiseerd, op welke wijze verwijzing naar het (v)so plaatsvindt en hoe zij ouders daarover informeren en hoe de beschikbare budget wordt verdeeld.

Met het oog op de invoering van passend onderwijs zijn een aantal veldinitiatieven en experimenten passend onderwijs gefinancierd die kunnen worden gekenschetst als een vorm van adaptief onderwijsbeleid. Veldinitiatieven en experimenten waren geïntroduceerd om van te leren en de ervaringen in deze regio's worden geacht nuttige informatie op te leveren voor de verdere vormgeving van passend onderwijs.

5.2 Veldinitiatieven en experimenten adaptief onderwijs

Er zijn vanaf 2008 verschillende regionale netwerken gevormd, bestaande uit PO-, VO- en (V)SO-scholen, die extra middelen kregen van de overheid om als veldinitiatief of als experiment te ‘pionieren’ met nieuwe organisatievormen van onderwijs aan leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften, in het kader van het toenmalige beleid passend onderwijs (Ledoux, Vergeer & Voncken, 2013).

Veldinitiatief passend onderwijs

Regionale netwerken die passend onderwijs vorm willen geven binnen de huidige wet- en regelgeving konden hiervoor vanuit de regeling voor het veldinitiatief passend onderwijs middelen aanvragen (CFI, 2008). Om in aanmerking te komen voor een veldinitiatief diende een intentieverklaring opgesteld te worden, waaruit de intentie van de deelnemers die participeren in het regionale netwerk bleek om gezamenlijk passend onderwijs in de regio vorm te geven. In deze intentieverklaring werden afspraken gemaakt over de inrichting van één loket voor zorgtoewijzing (inclusief afstemming met (jeugd-) zorg), over het realiseren van een onderwijscontinuüm en over de wijze waarop de ouderbetrokkenheid wordt vormgegeven.

Experimenten passend onderwijs

De Beleidsregel experimenten passend onderwijs viel onder de Experimentenwet onderwijs (Staatscourant, 25 februari 2009, nr. 38). Met de beleidsregel die in werking trad op 27 februari 2009, zijn twee soorten experimenten, het brede en smalle experiment, mogelijk gemaakt. Doelstelling was om scholen de mogelijkheid te bieden zich inhoudelijk voor te bereiden en vooruit te lopen op de nieuwe wetgeving rond passend onderwijs.

Het brede experiment was bedoeld voor regionale netwerken die verder wilden gaan met de ontwikkeling van een passend onderwijszorgaanbod voor alle leerlingen en daarbij wilden afwijken van de geldende wettelijke bepalingen. In een breed experiment passend onderwijs: (a) staat onderwijskundige vernieuwing voorop, (b) moet worden voldaan aan de criteria die gelden voor een veldinitiatief, (c) moet een andere wijze van toekenning van onderwijszorgmiddelen van toepassing zijn, en (d) kan een andere wijze van indicatiestelling van het onderwijsaanbod aan leerlingen die extra zorg nodig hebben van toepassing zijn.

Voor het kunnen toekennen van een experiment diende een experimenteerplan opgesteld te worden. Dit experimenteerplan diende een duidelijke omschrijving van de doelen en de achtergronden te bevatten, alsmede een omschrijving van de missie en werkmethode, en van welke wettelijke voorschriften men binnen het experiment wil afwijken. Een breed experiment passend onderwijs werd aangegaan voor de periode van vijf jaar, met de mogelijkheid van verlenging. Regionale

netwerken die binnen een breed experiment passend onderwijs uitwerking wilden geven aan passend onderwijs kregen daarvoor jaarlijks een subsidie van 20,40 per ingeschreven leerling in de basisscholen die participeren in het regionale netwerk en 20,00 per ingeschreven leerling in de scholen voor voortgezet onderwijs die participeren in het regionale netwerk.

De smalle experimenten passend onderwijs betroffen scholen en samenwerkingsverbanden die wilden samenwerken op een voor passend onderwijs cruciaal thema en daarbij wilden afwijken van de wettelijke bepalingen. Ook in een smal experiment passend onderwijs dienden onderwijskundige vernieuwingen gerealiseerd te worden. Daarbij kon het gaan om (a) onderwijs dat de bestaande indeling van clusters en onderwijssoorten binnen het (v)so doorbreekt, eventueel in combinatie met reguliere leerlingen, (b) een verdergaande samenwerking tussen een speciale school voor basisonderwijs en een school voor speciaal onderwijs, en (c) het breder inzetten op preventieve ambulante begeleiding om plaatsing in het (v)so te voorkomen. Dit kan bijvoorbeeld door de middelen voor ambulante begeleiding flexibeler in te zetten.

Bij het smalle experiment passend onderwijs was akkoord nodig van elk bevoegd gezagen dat werd beïnvloed door het smalle experiment passend onderwijs. Ook voor het smalle experiment passend onderwijs diende een experimenteerplan opgesteld te worden, waarin was opgenomen: welke partijen deelnemen aan het smalle experiment passend onderwijs, een duidelijke omschrijving van de doelen en de achtergronden, en een beschrijving van welke wettelijke voorschriften men binnen het smalle experiment passend onderwijs wilde afwijken. Smalle experimenten passend onderwijs werden in beginsel aangegaan voor de periode van vijf jaar, met de mogelijkheid tot verlenging. Een smal experiment passend onderwijs werd door de overheid éénmalig (in de periode 2009–2011) met een subsidie van maximaal € 30.000 ondersteund.

5.3 Beleidstheorie en mate van adaptief beleid

Het passend onderwijs vindt zijn oorsprong die in december 2004 in een groot aantal rapporten, studies en bevindingen bij de leden van de Tweede Kamer worden neergelegd. Deze zijn voortgekomen uit de in 2002 door de minister aangekondigde uitgebreide evaluatie naar de beleidsprogramma's Weer Samen naar School (WSNS), de leerlinggebonden financiering (LGF) en het onderwijsachterstandenbeleid (OAB). Deze evaluatie moet ook aanknopingspunten bieden voor de toekomstige beleidsontwikkeling, waarvan de eerste plannen in 2005 onder de noemer van 'passend onderwijs' worden gepresenteerd.

De algemene beleidsdoelstelling van de overheid met Passend onderwijs is het verbeteren van de kwaliteit en organisatie van het onderwijs aan leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. De Wet Passend onderwijs beoogt te zorgen voor: een eenvoudiger stelsel met een heldere verantwoordelijkheidsverdeling, een bekostigingsmodel met ruimte voor maatwerk, meer kwaliteit en goed toegeruste docenten en schoolleiders. Bovendien wil de wet de sterke groei van het aantal leerlingen met een indicatie voor speciale onderwijszorg tegengaan. Het passend onderwijsbeleid van de overheid moet in feite leiden tot een transparanter, eenvoudiger en minder bureaucratisch systeem voor zorgleerlingen. Bovendien wil de wet waarborgen dat leerlingen met een specifieke ondersteuningsbehoefte passend onderwijs ontvangen en niet tussen wal en schip raken.

Ledoux (2012) gaat in haar ex ante evaluatie van het passend onderwijs uit van vier kernproblemen van het oude WSNS-beleid: verkokering, complexiteit, bureaucratie en beperkte sturingsmogelijkheden van de overheid. Teveel leerlingen krijgen een label en er zijn wachtlijsten voor speciaal onderwijs en tussen de 2500 en 3000 leerlingen zitten langdurig thuis (Onderwijsraad, 2011). Leraren kunnen onvoldoende omgaan met verschillen tussen leerlingen en de kwaliteit van scholen voor speciaal onderwijs voldoet nog niet aan de eisen van de Onderwijsinspectie. Bovendien wordt de zorg te veel in een speciale setting, buiten de klas, georganiseerd. Er is geen sprake van integrale ondersteuning van leerlingen met speciale onderwijsbehoeften; er is te weinig afstemming op de (jeugd)zorg en er is te weinig samenhang tussen lichte en zware vormen van ondersteuning. Vaak moeten ouders langs verschillende bureaucratische (indicatie)organen en soms worden ze van het kastje naar de muur gestuurd. Ten slotte is een disproportionele groei zichtbaar van de kosten voor speciale onderwijszorg, met name door de openeindfinanciering van delen van het speciaal onderwijs. In de praktijk zijn er te weinig prikkels voor scholen om het systeem financieel voor de overheid beheersbaar te houden terwijl er bovendien onduidelijkheid heerst over hoe zorgmiddelen worden besteed en wat dat oplevert (Onderwijsraad, 2011). De wet beoogt deze knelpunten op te lossen.

De algemene beleidstheorie van het passend onderwijs gaat in feite uit van het beginsel van generieke adaptiviteit naar specifieke adaptiviteit. De vooronderstelling is dat het nationale generieke adaptief beleid dat geldt voor alle regio's en specifiek is gericht op de zorgleerlingen, regionaal zal worden omgezet in maatwerk voor alle leerlingen die ondersteuning behoeven. In passend onderwijs gaan de beschikbare middelen voor extra ondersteuning (een vaststaand bedrag gebaseerd op leerlingaantallen) naar het samenwerkingsverband van scholen in een bepaalde regio. De beleidstheorie gaat ervan uit dat scholen binnen het samenwerkingsverband beslissen over de verdeling van het geld over de scholen. Door de 'zorgplicht' die scholen in het kader van passend onderwijs krijgen, dienen zij een passende plek te zoeken voor een leerling, hetzij op hun eigen school of op een andere school binnen of buiten het samenwerkingsverband. Daardoor kan

worden voorkomen dat ouders pas na een lange zoektocht bij een school terecht komen die hun kind wil opnemen; hetgeen soms leidde tot de onwenselijke situatie dat een kind (tijdelijk) thuis kwam te zitten. De beleidstheorie gaat ervan uit dat het recht van ouders om zich te verzekeren van onderwijs dat zo goed mogelijk past bij hun kind, beter geborgd kan worden. Er zal een landelijke geschillencommissie komen die in geval van verschillen in opvatting een oordeel moet geven of het aanbod inderdaad passend is.

5.4 Implementatie en effecten van passend onderwijs

De werkzaamheid en de effecten van Passend onderwijs is mede afhankelijk van de wijze waarop de nieuwe regionale samenwerkingsverbanden hun taken en verantwoordelijkheden vorm gaan geven (Ledoux, 2007; Rutten & Jepma, 2012). Met name de deelname van scholen voor speciaal onderwijs aan de samenwerkingsverbanden, en het feit dat de samenwerkingsverbanden grotere gebieden bestrijken, bieden mogelijkheden om nieuwe en creatieve oplossingen te bedenken om leerlingen die dat nodig hebben zo effectief en efficiënt mogelijk zorg te bieden (Hofman & Mulder, 2012). Eventuele vernieuwingen kunnen tot uitdrukking komen in de bestuurlijke organisatie van het samenwerkingsverband, in de verdeling van taken en verantwoordelijkheden, in de verdeling van de middelen en in de wijze waarop de indicering wordt geregeld.

Van overheidswege zijn veldinitiatieven en experimenten Passend onderwijs geïntroduceerd om van te leren en de ervaringen in deze regio's worden geacht nuttige informatie op te leveren voor de verdere vormgeving van Passend onderwijs (zie 4.2). Vanaf 2008 zijn verschillende regionale netwerken gevormd, bestaande uit PO-, VO- en (V)SO-scholen, die extra middelen kregen van de overheid om als veldinitiatief of als experiment te 'pionieren' met nieuwe organisatievormen van onderwijs aan leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften, in het kader van het toenmalige beleid Passend onderwijs (Ledoux, Vergeer & Voncken, 2013; Pranger et al, 2009).

Samenwerkingsverbanden die eerder een startsubsidie hebben gekregen waarmee zij hun eigen regionale samenwerking op poten hebben gezet, konden vervolgens in aanmerking komen voor aanvullende subsidie als veldinitiatief Passend onderwijs. In 2009 heeft het IVA onderzoek gedaan naar de stand van zaken in negen koploperregio's van de eerste tranche (Pranger et al, 2009). Dit waren regionale netwerken die een startsubsidie ontvingen voor de vormgeving van regionale samenwerking en om te zorgen voor een dekkend aanbod van zorgvoorzieningen in hun regio. In 2010 is vervolgonderzoek verricht bij de koplopers (9 regio's) uit de eerste tranche en is ook de stand van zaken onderzocht bij koplopers van de tweede tranche (17 regio's), die in 2009 van start zijn gegaan.

Ledoux, Smeets en van Rens (2010) concluderen dat de koploperregio's van de eerste tranche in 2009 ver gevorderd waren met regionale samenwerking, maar dat bij hen net als bij de tweede tranche koplopers de beleidswijzigingen en financiële veranderingen negatief uitwerkten voor de verdere ontwikkeling van het samenwerkingsverband. Er was op veel plaatsen sprake van stagnatie in de samenwerking door deze onzekerheden. Van professionalisering was nog altijd weinig sprake op het niveau van het regionale netwerk als geheel; men achtte het niet wenselijk om deskundigheidsvergroting centraal aan te sturen.

Wel was in er sprake van professionalisering gericht op het verbeteren van het handelingsgericht werken. Wat betreft het organiseren van lerarenbetrokkenheid was eveneens duidelijk vooruitgang geboekt, maar het draagvlak had niettemin onder de beleidswijzigingen te lijden. Ten aanzien van de ouderbetrokkenheid was eveneens vooruitgang geboekt, zoals de instelling van een ouderklankbordgroep of vergelijkbare oudervertegenwoordiging. Dit gold echter niet voor alle regio's. In veel regio's was het zorgaanbod nog niet dekkend, hoewel daaraan wel breed gewerkt werd. In de meerderheid van de koploperregio's van de eerste tranche was het regionale loket Passend onderwijs nog niet gestart. Ten slotte leek er nog een lange weg te gaan voor het integraal indiceren in de meeste koplopersregio's.

Smalle experimenten

IVA beleidsonderzoek en advies heeft in opdracht van ECPO de 'smalle experimenten passend onderwijs' onderzocht (van Vijfeijken & van Schilt-Mol, 2011). Er zijn indertijd 12 smalle experimentaanvragen goedgekeurd met (op een na) een looptijd van 5 jaar. In de evaluatiestudie van IVA is voor vijf van deze smalle experimenten na een looptijd van (maximaal) anderhalf jaar nagegaan wat de stand van zaken was. Het gaat hierbij om experimenten van Stichting Skopos, Stichting Almere Speciaal, Stichting Orion, Stichting Ronduit en Regionaal netwerk Refo-zorg.

Alle 5 experimenten hadden gebruik gemaakt van de toestemming om af te wijken van de specifiek in de experimenteerbeschikking benoemde onderdelen van de wet- en regelgeving. Volgens van Vijfeijken en van Schilt-Mol (2011) was in 3 van de 5 onderzochte experimenten de doelstelling in schooljaar 2010-2011 (grotendeels) gerealiseerd. De gezamenlijke opbrengsten van de experimenten was vooral het realiseren van een passender onderwijsaanbod voor alle leerlingen en thuisnabij onderwijs. Succesfactoren waren de bovenschoolse investeringen, de motivatie van de leerkrachten, het doorgaan met ontwikkelingen waarvoor voldoende draagvlak was, en het mogen afwijken van de wet. Bovendien hadden de nieuwe samenwerkingsvormen geleid tot meer kennis bij leerkrachten en uitwisseling van ervaringen, onder meer door clusteroverstijgend onderwijs in het speciaal (voortgezet) onderwijs, waardoor men al beter in staat was (professioneler) om te gaan met leerlingen die verschillende zorgbehoeften hebben.

Van Vijfeijken en van Schilt-Mol (2011) concluderen dat alle experimenten een duidelijke bijdrage leverden aan de ontwikkeling van Passend onderwijs en dat de ontwikkelingen in de experimenten aansloten op landelijke ontwikkelingen. In de meeste experimenten was nog weinig structureel overleg en afstemming met gemeenten, terwijl dat wel van belang is met name waar het gaat om huisvesting, arbeidstoeleiding en leerlingenvervoer. De experimenten hebben een voorsprong op andere samenwerkingsverbanden door het maken van bekostigingsmodellen waarin meer ruimte is voor maatwerk. Ook probeert men in de experimenten af te komen van onnodige medicalisering (labelling) en bureaucratie door onder andere de wettelijke indicatieprocedures af te schaffen opdat de samenwerkingsverbanden meer maatwerk kunnen bieden. Kritische opmerkingen zijn gemaakt over de herverdeling en met name het groter worden van de po-samenwerkingsverbanden. Ook stellen Van Vijfeijken en van Schilt-Mol (2011) vast dat niet alle leraren zich competent genoeg achten om goed te kunnen werken met zorgleerlingen; er is professionalisering noodzakelijk. Het beleidsuitgangspunt dat er sprake moet zijn van een heldere verantwoordelijkheidsverdeling was in de experimenten op dat moment nog te weinig aan bod gekomen. De inspraak van de leerkrachten bleek beperkt. Men was voornamelijk bezig op bestuursniveau; leraren werden wel geïnformeerd maar waren meestal niet actief in de beleidsvorming. Opmerkelijk is dat Van Vijfeijken en van Schilt-Mol (2011) concluderen dat voor alle experimenten geldt dat het veelal gaat om het formaliseren van reeds ingezette vernieuwingen en werkwijzen en – in afwijking van het doel van het smalle experiment - niet is gewerkt aan het realiseren van de doelstellingen in de experimenteerbeschikking.

Breed experiment regio Eemland

Naast de hiervoor genoemde smalle experimenten heeft de regio Eemland als enige van deze netwerken gekozen voor een echte brede experimentele status, die ze behoudt tot augustus 2014. Centrale kenmerken van het experiment, zoals weergegeven in de experimenteerbeschikking, zijn: het realiseren van een schakelvoorziening in het grensgebied PO/VO, het tot stand brengen van een tussenvoorziening voor leerlingen bij gedragsmatige bepaalde uitval en budgetfinanciering voor cluster 4, met bundeling van de zorgmiddelen: middelen voor leerlinggebonden financiering, de (veiligheids)projectgelden en het regionaal zorgbudget voortgezet onderwijs.

Ledoux *et al.* (2013) hebben onderzocht hoe dit vorm heeft gekregen in dit experiment. Een eerste zwaartepunt in het Eemlandse experiment betrof de toewijzing van leerlingen aan het leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en het praktijkonderwijs (PrO). Een belangrijk verschil in vergelijking met andere regio's, dat ook relevant is voor het basisonderwijs, is dat in Eemland eerder met de toewijzingsprocedure gestart wordt. Als de basisschool en de ouders menen dat een leerling gebaat is bij plaatsing in het praktijkonderwijs of het lwoo, kunnen zij deze leerling aanmelden bij het samenwerkingsverband. De Permanente Commissie

Leerlingenzorg (PCL) van het samenwerkingsverband bepaalt of een leerling voor praktijkonderwijs of vmbo met lwoo toelaatbaar is voor alle scholen in Eemland.

Voorafgaande aan deze bepaling is het samenwerkingsverband echter al op de hoogte van en betrokken bij de procedure die daarvoor in het basisonderwijs gevolgd wordt. Dit begint met de verstrekking van een brochure die stap voor stap de procedures van onderzoek beschrijft, als ook de werkwijze rondom de beschikking en het advies die uiteindelijk moeten leiden tot toelating tot het lwoo of het praktijkonderwijs. Aangegeven is welke formulieren er zijn, en wie de contactpersonen zijn. Zowel ouders, leerkrachten van groep 7 en 8, intern begeleiders als directies van scholen voor (speciaal) basisonderwijs en het speciaal onderwijs geven aan dit als een belangrijke informatiebron te gebruiken (Ledoux *et al.*, 2013).

De basisschool kan bij het samenwerkingsverband VO een pakketje met het Drempelonderzoek aanvragen, dat zij aan het begin van groep 8 bij leerlingen kunnen afnemen. Het samenwerkingsverband begint op dat moment met het aanleggen van een dossier voor indicatiestelling. Hierin zijn, analoog aan de voorschriften die elders door de RVC's gebruikt worden, naast een onderwijskundig rapport een intelligentietest en een didactisch onderzoek opgenomen, en zo nodig voor leerlingen met een IQ tussen de 90 en 120 tevens een sociaal-emotioneel onderzoek (Ledoux *et al.*, 2013). Het samenwerkingsverband regelt zelf de IQ-test wanneer die nog niet heeft plaatsgevonden. Daarnaast registreert het ambtelijk secretariaat van het samenwerkingsverband de gevolgde stappen in de procedure, met daarbij alle formulieren, correspondentie en andere relevante documenten. Op die wijze ondersteunt het samenwerkingsverband VO de scholen voor primair onderwijs en ouders van leerlingen, worden soms specifieke activiteiten als testafnamen door het samenwerkingsverband uitgevoerd, en beschikt zij over alle noodzakelijke informatie van leerlingen die later aangemeld worden.

Een tweede zwaartepunt in het brede experiment in Eemland vormt de zorgtoewijzing in verband met de indicering van leerlingen voor het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs. Binnen de randvoorwaarden van budgetfinanciering zijn in Eemland eigen vormen van indicering ontwikkeld op basis van flexibilisering in tijd en in zwaarte (Ledoux *et al.*, 2013). Dat betekent dat de 'oude beschikkingen' met een looptijd van 3 jaar –plus de rest van het laatste schooljaar– werden vervangen door arrangementen met een maximale duur van een jaar. De achterliggende gedachte daarbij was dat preventie en vroegtijdige signalering gevolgd door een directe interventie effectiever zou zijn dan de gangbare aanpak. Dat betekent dat middelen voor verschillende voorzieningen werden gebundeld, en ingezet waar deze het meest passend werden gevonden. Op die wijze werden bestaande financiële schotten tussen programma's doorbroken. Door deze aanpak werden middelen, omwille van de grotere aandacht voor

preventie, soms ook eerder ingezet dan volgens de normen van het betreffende programma. Ledoux *et al.* (2013) geven daarnaast aan dat er soms ook voor een andere inzet van de middelen werd gekozen, bijvoorbeeld door de middelen in te zetten om een medewerker van een justitiële jeugdinrichting voor een periode te laten meedraaien om de leerkracht te ondersteunen bij het oplossen van gedragsproblemen in de klas.

Binnen het experiment zijn kortdurende arrangementen tot stand gekomen, waarin zowel de begeleiding van de leerling als de ondersteuningsbehoefte van de leraar worden benoemd. De in totaal 150 speciale arrangementen voor specifieke vragen bieden een kader voor toekomstige zorgvragen, doordat deze als basis dienen waarop aanpassingen plaats kunnen vinden. Op die wijze kan op een efficiënte wijze maatwerk worden geboden. In regio Eemland bestaat het vertrouwen dat men prima in staat is om zelf zorgtoewijzing ter hand te nemen en het lijkt erop dat de gekozen methodiek tegemoet aan een aantal beleidsuitgangspunten van het nieuwe Passend onderwijsbeleid zoals vroege signalering, een transparante procedure met weinig administratieve belasting, handelingsgericht werken en samenwerking tussen PO en VO. In feite zijn de principes die in de beleidstheorie van Passend onderwijs als belangrijk zijn benoemd, hier al een heel eind gerealiseerd: zorg op maat en met focus op de basis, flexibel en niet alleen gericht op het kind, maar ook op de rol van de leraar en de school. Het blijkt dat budgetten gerichter en minder ‘standaard’ kunnen worden gebruikt. De rol van onafhankelijke indicatiestellers is in regio Eemland overgenomen door eigen diagnostici, die gezag en vertrouwen hebben in het veld. Van groot belang bij deze constatering is wel dat een heel gunstige conditie in Eemland is dat er voldoende middelen zijn.

6. Adaptief overheidsbeleid ten aanzien van onderwijsachterstanden

6.1 Inleiding

Bestrijding van onderwijsachterstanden is al sinds decennia een belangrijk onderwerp in het onderwijsbeleid van de overheid. De overheid probeert via gerichte maatregelen de onderwijsprestaties van kinderen die onder ongunstige sociale omstandigheden opgroeien, te verbeteren. Daarmee is jaarlijks ruim € 700 miljoen gemoeid (Mulder & Meijnen 2013). Binnen het onderwijsachterstanden kunnen als belangrijkste beleidsthema's worden onderscheiden: (a) de gewichtenregeling (die voorziet in extra middelen voor basisscholen met leerlingen uit achterstandsgroepen), (b) het VVE-beleid (voor- en vroegschoolse educatie) en c) de Lokale Educatieve Agenda (LEA).

Gewichtenregeling

De gewichtenregeling kan worden gezien als de kern van het achterstandsbeleid voor het basisonderwijs. De gewichtenregeling regelt de specifieke toekenning van additionele middelen aan individuele scholen op basis van de sociale herkomst van de leerlingen. De criteria die gebruikt worden om doelgroepleerlingen te identificeren zijn doorheen de tijd vaak gewijzigd. Bij de nieuwe gewichtenregeling die met ingang van 2010/11 voor alle basisschoolleerlingen geldt, wordt alleen nog op basis van het opleidingsniveau van de ouders en niet naar het herkomstland van de ouders gekeken (Veen et al, 2012; 2013). Verder worden met ingang van schooljaar 2009/10 extra gelden toegekend aan zgn. impulsgebieden, dit zijn postcodegebieden met basisscholen met relatief veel lage inkomens en veel uitkeringen, die per leerling met een leerlinggewicht een additioneel bedrag krijgen. Deze gebieden worden geselecteerd op basis van de zgn. Armoedemonitor van SCP/CBS). Er wordt voor toekenning van dit bedrag overigens niet naar de hoogte van het leerlinggewicht gekeken en er geldt geen drempel. In het schooljaar 2009-2010 betrof het een bedrag van ongeveer 1300 euro per leerling (Mulder & Meijnen, 2013).

Er wordt op dit moment door het ministerie van OCW (2012) wederom een wijziging van de financiering van leerlinggewichten overwogen omdat het aantal bekostigde achterstands-leerlingen daalt vanwege een stijging van het ouderlijk opleidingsniveau, terwijl daarnaast wordt vastgesteld dat vaak geen sprake is van optimale benutting van de capaciteiten van leerlingen (Onderwijsraad, 2011). Bovendien heeft de Onderwijsinspectie (2012) vastgesteld dat bekostiging op basis

van opleidingsniveau van de ouders fraudegevoelig is (Onderwijsverslag van de Inspectie, 2012). Verder stelde de OESO (2012) dat, om ervoor te zorgen dat de ondersteuning bij de meest kansarme leerlingen en scholen terecht komt, de focus moet liggen op een goede balans tussen decentralisatie/lokale autonomie enerzijds en verantwoording afleggen voor de toegekende middelen anderzijds. Genoemde zaken vragen volgens het ministerie tot een heroverweging van het huidige beleid en de daarbij behorende bekostigingsarrangementen (OCW, 2012).

Overigens zijn er sinds de start van het onderwijsachterstandenbeleid door de overheid in aanvulling op de gewichtenregeling verschillende extra beleidsinstrumenten ingezet om achterstanden tegen te gaan, waaronder bijv. taal- en rekenpilots en de pilot Startgroepen en de meer experimentele programma's Schakelklassen en Onderwijstijdverlenging basisonderwijs (Driessen, 2013).

Voor- en vroegschoolse educatie (VVE)

Oorspronkelijk lag de regie voor de VVE geheel bij de landelijke overheid. Echter, vanaf 1998, bij de start van het Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid (GOA), kregen juist gemeenten de regie in de achterstandsbestrijding om de verkokering in het beleid (beleid gericht op achterstands-, anderstalige en zorgleerlingen) tegen te gaan (Hofman, Steenbergen & Hovius, 2002). Vanaf 2006 hebben gemeenten nog de verantwoordelijkheid of regie over de peuterspeelzalen en kinderopvang, ofwel de voorschoolse periode, terwijl schoolbesturen verantwoordelijk voor het vroegschoolse deel (kleutergroepen van basisscholen). In het verleden lag bij de VVE het accent lag bij het primair onderwijs, maar op dit moment is de voor- en vroegschoolse educatie het centrale speerpunt in het onderwijsachterstandsbeleid, specifiek gericht op het stimuleren van de ontwikkeling van jonge kinderen (van 2 tot 6 jaar) ter compensatie voor een problematisch thuismilieu (Veen et al, 2013; Beekhoven et al, 2010; OECD, 2011, 2012).

De wet OKE (Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie) die per augustus 2010 is ingegaan, de overheid peuterspeelzalen en kinderdagverblijven meer harmoniseren (op één lijn brengen) op terrein van de kwaliteitsregelgeving, financiering, toezicht en inspectie en bovendien het aanbod van vve-programma's binnen beide instellingen op elkaar afstemmen door ze onder te brengen één landelijk kader (Inspectie van het Onderwijs, 2011, 2012). De evaluatie van de effecten van de wet OKE zal rond juli 2014 beschikbaar komen. De Inspectie van het Onderwijs heeft sinds 2010 de taak om toezicht te houden op de kwaliteit van de vve op peuterspeelzalen, kinderdagverblijven en basisscholen.

Drie wettelijke maatregelen zijn daartoe ingevoerd. De eerste maatregel is een kwaliteitsimpuls voor peuterspeelzalen door de wet- en regelgeving over peuterspeelzalen te harmoniseren met de kinderopvang. De tweede maatregel is

dat het peuterspeelzaalwerk financieel toegankelijk blijft voor ouders. Ten derde regelt het wetsvoorstel dat gemeenten een breder en kwalitatief betere voorschoolse educatie aanbieden, zowel in peuterspeelzalen als in kinderdagverblijven.

Het uiteindelijke doel van de wet OKE is om voor jonge kinderen in peuterspeelzalen en kindercentra een veilige, stimulerende omgeving te creëren waarbij medewerkers in staat zijn om een risico op een taal- en of ontwikkelingsachterstand te signaleren en dat effectief aan te pakken met een voor- en vroegschoolse educatie (VVE)-programma (Oberon, 2011, 2012). Er kunnen hierbij twee soorten programma's worden onderscheiden: centrumgerichte en gezinsgerichte. Op basis van internationaal onderzoek worden deze vve-programma's gezien als potentieel gewichtige (beleids)instrumenten om ontwikkelings- en taalachterstanden van jonge kinderen te reduceren en zo te leiden tot verkleining van onderwijsachterstanden. Centrumgerichte programma's worden vooral uitgevoerd in peuterspeelzalen en de kleutergroepen van de basisschool. Gezinsgerichte programma's richten zich primair op ouders en via hen op de kinderen (Veen et al, 2013).

De middelen voor VVE zijn gebaseerd op de criteria voor de gewichtenregeling. Voor de gemeente is er de verplichting om evenveel VVE-plaatsen in haar gemeente te realiseren als er zgn. gewichtenpeuters zijn. Overigens staat het de gemeenten vrij ruimere criteria hanteren, maar dat moeten zij dan wel zelf bekostigen.

De Lokale Educatieve Agenda (LEA)

Overkoepelend op lokaal niveau is sprake van de LEA, de Lokale Educatieve Agenda (LEA). De LEA is eerder (in 2006) als beleidsinstrument gestart om overleg tussen de lokale overheid (de gemeente), schoolbesturen en eventuele andere lokale 'spelers' in het onderwijsveld, te stimuleren. De LEA dient ervoor te zorgen dat deze samenwerkingspartners op een meer gelijkwaardige wijze tot gezamenlijke overeenstemming komen over het lokaal jeugd- en onderwijsbeleid (van Leer, Hofman, de Boom & Hofman, 2013). De gemeente is verantwoordelijk voor het voorschoolse deel van de VVE en de onderwijstijdverlenging en schakelklassen (in een aparte setting met speciaal ingestelde klassen waar kinderen met een duidelijke taalachterstand ongeveer een jaar lang heel intensief taalonderwijs krijgen). Schoolbesturen ontvangen de (gewichten)gelden en zijn daarmee verantwoordelijk voor het vroegschoolse deel. In het kader van het actieplan 'Basis voor Presteren' heeft de overheid voor de periode 2012-2015 met een deel van de gemeenten (G4 en G33) bestuurlijke afspraken gemaakt over kwaliteitsverbetering en capaciteitsuitbreiding van vve, schakelklassen en zomerscholen (Hofman & Mulder, 2012; Houtveen & Van der velde, 2011).

In het kader van het actieplan 'basis voor presteren', heeft het Rijk voor de periode 2012-2015 over 'het effectief benutten van extra leertijd voor jonge kinderen'

bestuurlijke afspraken gemaakt met de grote gemeenten (G4 en G33 ook wel G37) voor kwaliteitsverbetering en capaciteitsuitbreiding van voor- en vroegschoolse educatie (vve), schakelklassen en zomerscholen: in 2012 gaat het om 70 miljoen en vanaf 2013 om 95 miljoen euro per jaar. Dit geld uit het regeerakkoord komt bovenop het bestaande budget van 261 miljoen euro dat jaarlijks al over alle onderwijsachterstandsgemeenten wordt verdeeld.

Zo is als streefdoel geformuleerd dat er meer achterstandsleerlingen profiteren van een schakelklas, zomerschool of een andere vorm van onderwijstijdverlenging, dat er een grotere doelgroep wordt bereikt in de voor- en vroegschoolse educatie (VVE) en dat er in de vve hogere opbrengsten worden verwezenlijkt. De streefdoelen in het actieplan, de bestuurlijke afspraken en de extra middelen moeten bijdragen aan het behalen van de beleidsdoelstelling van het ministerie: de taalachterstand moet in de periode 2008-2011 met 20% afnemen en in de periode 2008-2014 met 30% (zie de Rijksbegroting 2010, art. 1 van het PO; Ministerie van Onderwijs, 2011).

De regie over de lokale harmonisatie ligt bij de gemeenten. De gemeenten moeten ervoor zorgen dat er voldoende en kwalitatief goede zgn. ‘kindplaatsen’ zijn in het voorschoolse deel en dat daarover heldere afspraken zijn gemaakt met betrokken partijen, zoals (besturen van) peuterspeelzalen en kinderdagverblijven (voorschools), schoolbesturen (vroegschools) en instellingen voor jeugdgezondheidszorg.

6.2 Beleidstheorie en mate van adaptief beleid

De algemene beleidstheorie voor het onderwijsachterstandenbeleid gaat uit van een aantal vooronderstellingen. In het Regeerakkoord (hoofdstuk 13, www.rijksoverheid.nl, 2013) wordt bijv. gesteld dat: “Het overbrengen van een groot aantal taken van het Rijk naar gemeenten maakt meer maatwerk mogelijk en vergroot de betrokkenheid van burgers”. De belangrijkste vooronderstellingen in de beleidstheorie (vgl. Van den Berg, 2013) betreffen de algemene gedachtegang dat decentralisatie zal leiden tot meer doelmatigheid en doeltreffendheid, meer diversiteit en passing bij de unieke lokale situatie, en dat er meer dwarsverbanden zouden worden gerealiseerd en meer betrokkenheid van de lokaal betrokken burger. Deze gedachte is overigens niet nieuw ook in het begin van de 20ste eeuw werd al gesproken over lokaal integraal schoolbeleid dat erop gericht moest zijn om de verkokering in het beleid (beleid gericht op achterstands-, anderstalige en zorgleerlingen) tegen te gaan (Bosker, Houtveen & Meijnen, 1989; Hofman, Steenbergen & Hovius, 2002).

De veronderstelling is allereerst dat gemeenten doelmatiger kunnen werken en taken efficiënter kunnen (en moeten) uitvoeren dan de landelijke overheid. De taakoverdracht naar lokale overheden gaat gepaard met efficiencykortingen (bezuinigingen). De beleidstheorie veronderstelt dat de gemeente de regie neemt en de 'schotten' tussen de verschillende regelingen die lokaal actief zijn, kan opheffen en daarmee meer maatwerk kan leveren.

Vormen van adaptief beleid worden vooral zichtbaar bij het streefdoel in het actieplan dat er meer achterstandsleerlingen zullen gaan profiteren van de schakelklas, de zomerschool of enigerlei ander soort van onderwijstijdverlenging. Decentralisatie ofwel lokale specificiteit of adaptiviteit wordt ook zichtbaar in de bestuurlijke afspraken die het Rijk voor de periode 2012-2015 heeft gemaakt met specifieke – de grotere- gemeenten (de G4 en G33) over capaciteitsuitbreiding en kwaliteitsverbetering van VVE, schakelklassen en zomerscholen (OCW & PO-Raad, 2012). In 2012 gaat het om een bedrag van ongeveer 70 miljoen en vanaf 2013 loopt dat op naar 95 miljoen euro additioneel per jaar. Dit geld uit het Regeerakkoord komt bovenop het bestaande budget van 261 miljoen euro dat jaarlijks al over alle onderwijsachterstandsgemeenten wordt verdeeld. De inzet van extra middelen voor grotere gemeenten (de G37) vanaf 2013 is vooral bedoeld om randvoorwaarden te optimaliseren en zodoende op korte termijn de kwaliteit van de vve te verhogen in gemeenten die op dit moment ongeveer de helft van de doelgroep leerlingen herbergen. De ambities voor de G37 liggen daarmee hoger (en temporeel gezien eerder) dan voor de overige gemeenten en er is eenduidig vastgelegd wat de G37 in vier jaar moet bereiken (Ministerie van het Onderwijs, 2013)

De regierol op lokaal niveau die deels aan gemeenten (en deels aan schoolbesturen) is toegedeeld leidt tot specifieke lokale adaptiviteit; gemeenten mogen zelf bepalen in welke mate ze sturen op integratie van peuterspeelzalen en kinderdagverblijven dan wel op meer samenwerking tussen beide. Een ander belangrijk element dat wijst op specifieke adaptiviteit in het onderwijsachterstandenbeleid is dat gemeenten de ruimte hebben gekregen om een eigen te ontwikkelen voor de doelgroepen van de vve.

6.3 Implementatie en effecten van generiek en specifiek (lokaal) beleid

6.3.1 *Gewichtenregeling*

De nieuwe gewichtenregeling is nu volledig ingevoerd en de additionele financiering van impulsgebieden met een hoge concentratie kinderen die in een risico-omgeving opgroeit, is in schooljaar 2009-2010 van start gegaan. Het achterstandenbeleid richt zich nu vooral op verbeteringen van eerder genomen

maatregelen en activiteiten. In hun review van het onderwijsachterstandenbeleid (2009-2012) stellen Meijnen en Mulder (2013) vast dat de wijziging in de gewichtenregeling, dankzij de compensatieregeling (vanaf 2006) en de invoering van de impulsgebieden, in feite voor weinig scholen grote gevolgen gehad. Zij stellen echter ook vast dat een belangrijke doelstelling van de gewichtenregeling, namelijk dat vooral de plattelandsscholen ervan zouden profiteren niet is gerealiseerd. Daarnaast valt op dat – doordat de achterstandsmiddelen in de lumpsum bekostiging van scholen zijn opgenomen - op veel basisscholen bijna geen kennis aanwezig is over de omvang van de extra middelen die zij zelf voor achterstandsbestrijding ontvangen; men weet niet om welk bedrag het gaat en wat het doel ervan is. In de dagelijkse praktijk worden de achterstandsmiddelen daardoor vaak (deels) ingezet voor bezuinigingen en allerlei andere zaken die niets met het onderwijsachterstandenbeleid te maken hebben (Claassen e.a., 2011; Hofman & Mulder, 2012; Roeleveld e.a., 2011).

In de review van Meijnen en Mulder (2013) wordt verder geconcludeerd dat allochtone leerlingen over de jaren 1994 tot aan 2007 voor wat taal betreft een flinke inhaalslag hebben doorgemaakt, maar hun achterstand nog steeds niet helemaal hebben ingehaald. Bij gelijk opleidingsniveau vallen hun prestaties nog altijd lager uit dan die van de autochtone leerlingen (Boom et al, 2012). Verder laat de taalvaardigheid van autochtone achterstandsleerlingen geen enkele vooruitgang zien over de jaren 1994-2007, terwijl er tussen 2007 en 2011 een opvallende breuk zichtbaar is: nu verliezen ook allochtone leerlingen weer terrein. De overall conclusie van Meijnen en Mulder (2013) luidt dat beide doelgroepen leerlingen in het basis onderwijs nog steeds een duidelijke achterstand hebben, maar dat die achterstand aan het begin van het onderwijs wel groter is dan aan het eind. Ten slotte stijgt het opleidingsniveau in Nederland en daarmee daalt het aantal achterstandsleerlingen (Claassen e.a., 2011). Echter, het gestegen opleidingsniveau van de ouders heeft nog nauwelijks tot minder onderwijsachterstanden geleid ofwel de relatie tussen het opleidingsniveau van de ouders en de prestaties van hun kinderen is onverminderd sterk. Driessen (2013) stelt eveneens dat er in het algemeen hooguit geringe effecten worden aangetoond van het onderwijsachterstandenbeleid. Wel stelt zij dat Nederland in zeer gunstige zin uitblinkt omdat het achterstandenbeleid van meet af aan vergezeld is gegaan van grootschalige cohortstudies, zoals LEO, PRIMA en COOL (Ledoux et al, 2008). Op basis daarvan kan nu worden geconcludeerd dat de doelgroepen met de zwaarste achterstanden, de allochtone leerlingen, een flinke inhaalslag hebben gemaakt. Of dat de verdienste is van het beleid, of er daarmee dus kan worden gesproken van ‘beleidseffectiviteit’, is onduidelijk.

Er kan echter wel een tegenvraag worden gesteld, namelijk hoe het met de onderwijspositie van die doelgroepen zou zijn gesteld wanneer er géén beleid zou zijn gevoerd. Op die vraag moet het antwoord schuldig worden gebleven. Interessant is hierbij dat in het proefschrift van Hornstra (2013) wordt

geconcludeerd dat voor achterstandsl leerlingen (en jongens) de afname van onderwijsmotivatie al begint in de bovenbouw van het basisonderwijs. Interessant is hierbij de vaststelling van Hornstra dat de motivatie van achterstandsl leerlingen zich gunstiger ontwikkelt wanneer zij meer traditioneel onderwijs kregen, terwijl bij andere leerlingen innovatief onderwijs vaak gunstiger uitpakt.

Verder geldt voor de meeste leerkrachten dat een laag opleidingsniveau van de ouders op zich geen reden is om extra aandacht aan een leerling te besteden (Claassen e.a., 2011; Roeleveld e.a., 2011). Leerkrachten laten hun handelen bepalen door de feitelijke prestaties en niet of ouders lbo of mbo hebben gevolgd. De verwachting is dat veel gewichtenleerlingen waar niet iets speciaals mee aan de hand lijkt, daardoor nauwelijks hebben geprofiteerd van de extra formatie die aan het schoolbestuur wordt toegekend. Bovendien vragen Claassen et al (2011) zich af of leerkrachten de variëteit in de leerlingpopulatie wel aankunnen. Kan men alle typen leerlingen de aandacht geven die ze nodig hebben of gaat de aandacht voor de ene groep ten koste van een andere?

6.3.2 *Voor- en vroegschoolse educatie*

Uit het review van achterstandenbeleid van Driessen (2013) blijkt dat de uitvoering en kwaliteit van VVE zich de afgelopen jaren in positieve zin hebben ontwikkeld (vgl ook Meij et al, 2009). Een positieve conclusie is dat er doorheen de jaren in de voorschoolse instellingen al vaker kwalitatief hoogstaande VVE-programma's worden gebruikt, dat dubbele bezettingen op de groep vaker voorkomen, dat het aantal plaatsen met vier dagdelen is gestegen, dat er ook duidelijk meer is geïnvesteerd in professionalisering van pedagogisch medewerkers en ten slotte dat de samenwerking tussen voor- en vroegschool is verbeterd. Problematisch blijft echter wel dat er nog altijd te veel leerkrachten werken met een VVE-programma zonder daarin te zijn geschoold en dat de pedagogische kwaliteit van de medewerkers vaak nog onder de maat is. Verder blijkt de dubbele bezetting bij de vroegscholen onder druk te staan en opbrengstgericht werken nog lang niet de standaard te zijn. De staatssecretaris verwacht dat de uiteindelijke doelstelling dat 90% van de pedagogische medewerkers beschikken over een hoger taalniveau (3F voor leesvaardigheden en mondelinge vaardigheden en 2F voor schriftelijke), kan worden gerealiseerd aan de hand van de ervaringen van de G37.

Daarbij is sprake van temporele adaptiviteit, waarbij de overige gemeenten zullen minder snel dan de G37 en stapsgewijs aan hun verbeteringen werken. Ook uit de bestandsopname vve van de Inspectie van het Onderwijs (2013) blijkt dat er nog veel te verbeteren valt; in veel gemeenten ontbreken afspraken over doelen en resultaten van de vve; in slechts 15% van de gemeenten zijn resultaat afspraken gemaakt. De Inspectie rapporteert de beoordeling van het gemeentelijk vve-beleid aan de gemeenten en van elke beoordeelde locatie is een rapport beschikbaar.

Knelpunten liggen vooral nog op het terrein van aanbod en toeleiding, de doorgaande lijn van voorschool naar basisschool, de interne kwaliteitszorg en de betrokkenheid van ouders. In Amsterdam en Rotterdam wordt in het kader van de bestuursafspraken G37 geëxperimenteerd om ouders te dwingen hun kind aan de vve-te laten deelnemen. De Inspectie van het Onderwijs (2013) stelt vooral veel verbeterpunten vast voor kleine gemeenten met beperkte vve-financiering, weinig doelgroepkinderen en minder specifieke expertise. De inspectie komt in de zomer van 2014 met een tussentijdse evaluatie van de door de G37 gerealiseerde afspraken, en in 2016 volgen de eindresultaten.

In het voorschoolse deel van de VVE wordt peuterspeelzaalwerk door verschillende typen organisaties aangeboden: zelfstandige PSZ-organisaties, brede welzijnsorganisaties, kinderopvangorganisaties en onderwijsinstellingen (de Weerd & Paulussen-Hoogeboom, 2012). Het aantal PSZ-instellingen is sinds 2007 met 34% gedaald, vooral in de kleine gemeenten. De totale capaciteit gemeten aan het aantal kindplaatsen is de afgelopen jaren met een derde gedaald. Gemeenten ontvangen van het Rijk (extra) middelen om het PSZ-werk te financieren (decentralisatie-uitkering). In de praktijk zijn niet alle beschikbare middelen daadwerkelijk voor het PSZ-werk ingezet. Er is op dit moment veel aandacht voor de samenwerking tussen PSZ en kinderopvang. De Weerd en Paulussen-Hoogeboom (2012) verwachten dat gemeenten vanaf dit jaar zullen gaan bezuinigen op PSZ-werk en VVE, maar daarbij is het wel de intentie om het aanbod van voorschoolse voorzieningen op peil te houden. Bezuinigingen zijn mogelijk door voortaan de definitie van doelgroepkinderen van het Rijk te gebruiken in plaats van de bredere definitie die sommige gemeenten (nOG) hanteren. Een aantal gemeenten verwacht dat door de bezuinigingen op kinderopvangtoeslag de belangstelling voor de PSZ zal toenemen. Een voorbeeld van een stimuleringsproject gericht op kinderen tussen de 0 en de 2 in De Bilt is Boekstart gericht op het bevorderen van het voorlezen door ouders/opvoeders aan hun kinderen. Het project wordt uitgevoerd door de Openbare Bibliotheek, Centrum voor Jeugd en Gezin De Bilt en Stichting Boekstart.

Het zorgdragen voor een doorlopende ontwikkelingslijn van de voorschoolse naar de vroegschoolse periode en vervolgens naar het basisonderwijs is een belangrijke en noodzakelijke voorwaarde om blijvende effecten van VVE-programma's te realiseren. Een voorbeeld is het gebruik van het voorschoolse programma's zoals Opstapje, Opstap, Piramide en Kaleidoscoop. Volgens Meijnen en Mulder (2013) en Veen et al (2013) is het beeld over de aansluiting tussen voor- en vroegschool dus overwegend positief. De afstemming tussen programma's is verbeterd en er is meer onderling overleg en gezamenlijke scholing. Er is sprake van nadere ontwikkeling en aanvulling van (nieuwe) programma's, didactische werkvormen en leerlingvolgsystemen, en het blijkt dat de meeste doelgroepkinderen daadwerkelijk een vve-programma volgen in de voor- alsook in de vroegschool. Ook lijkt er al meer planmatig en opbrengstgericht te worden gewerkt en dat is

vooral het geval vanuit de basisscholen en door het verschijnen van door de SLO ontwikkelde nieuwe leerlijnen voor het jonge kind. Opvallend is echter wel dat, kinderen die in de voorschool een VVE-programma hebben gevolgd, bij aanvang in groep 1 van de basisschool niet hoger scoren op taal, rekenen en sociaal-emotionele kenmerken dan kinderen die geen voorschool of naar een voorschool zonder VVE-programma hebben gevolgd (Mulder & Meijnen, 2013). Kinderen die op een kinderdagverblijf hebben gezeten, blijken bij instroom in de basisschool een cognitief een betere start te hebben, dan kinderen die een peuterspeelzaal hebben bezocht. Bovendien blijkt het wel of niet volgen van een VVE-programma er weinig toe te doen. De onderzoeksresultaten laten geen duidelijke invloed van de kwaliteit van de voorschoolse opvang op de ontwikkeling van de doelgroepkinderen. Meijnen en Mulder (2013) concluderen dan ook dat er door vve-betrokkenen enthousiast en hard is gewerkt, en dat dat heeft geresulteerd in een verbeterde aansluiting tussen de voor- en vroegschool, maar dat het nog ontbreekt aan een goede aansluiting tussen vroegschool en groep 3. Verder wordt op veel plaatsen niet aan de oorspronkelijke randvoorwaarden voldaan (vgl. frequentie deelname, bewezen kwaliteit programma's, stafbezetting, kwaliteit staf) (vgl. ook Veen et al, 2013). Dat er geen effecten zijn gevonden wordt door onderzoekers een tweetal mogelijke verklaringen gegeven. Allereerst is de verwachting dat de controlevariabele 'opleidingsniveau' van de ouders niet voldoende rekening houdt met andere belangrijke geachte achtergrondvariabelen (vgl. intelligentie of cognitief niveau van de ouders, een problematischer gezinsachtergrond). Ten tweede blijkt dat er (te) weinig doelgroepkinderen niet hebben deelgenomen aan VVE deelnamen, hetgeen betekent dat het ontbrak aan een goede controlegroep.

Meijnen en Mulder (2013) vragen zich ten slotte af of de decentralisering van nationaal naar lokaal beleid (met een grote variëteit in vve-praktijken op lokaal niveau), er toe heeft bijgedragen dat de noodzakelijke randvoorwaarden om effecten te sorteren, geweld is aangedaan. Buitenlandse studies concluderen volgens Driessen (2013) dat de kwaliteit van de vroeg- of voorschoolse opvang een belangrijke voorwaarde is voor het succes ervan (vgl. Barnett et al, 2010; Burger, 2010; Camilli e.a., 2010; Doolaard & Leseman, 2008; Doolaard & Mulder, 2009; Leseman, 2009; Nap-Kolhoff et al, 2008). Uit dergelijk internationaal onderzoek komen als succesfactoren naar voren: gebruik van een bewezen effectieve programma's (evidence-based), een hoogopgeleide staf met veel ervaring, een intensief programma (qua duur en aantal uren per week) met continuïteit ofwel een duidelijke doorgaande lijn en ten slotte een lage kind/staf-ratio. Afgezet tegen deze internationaal vastgestelde succescondities verloopt de uitvoering van VVE in Nederland volgens Meijnen en Mulder (2013) nog lang niet optimaal. Bovendien is het de vraag of de lokale uitvoeringsvariëteit het in feite niet onmogelijk maakt om vast te stellen wat er wel en wat er niet toe doet. In een synthese van internationaal onderzoek van het *Institute of Educational Sciences* stelde vast dat er verbanden zijn aangetoond tussen kwaliteitskenmerken van *pre-kindergarten classrooms* en leerlingresultaten, waarbij de feedback van de leerkracht en de kwaliteit van de

leerkracht-leerling interacties centraal staan. Verder is een positief verband vastgesteld tussen het geven van emotionele support aan kinderen in de klas en de groei van de sociale competentie van de leerling.

Sinds 1 augustus 2010 worden aan de grote gemeenten extra middelen toegekend voor schakelklassen, zomerscholen of voorzieningen met eenzelfde doelstelling namelijk taalstimulering. Over de besteding van het budget zijn tussen ministerie en gemeenten afspraken gemaakt en deze zijn vervolgens omgezet in afspraken per stad. Driessen (2013) stelt dat de schakelklassen (in 2011: 526 voltijdse) uitvoering zijn geëvalueerd (Mulder et al, 2008; 2009; 2011, 2012). Het onderzoek liet meestal een positief beeld zien: de vooral allochtone kinderen in de schakelklassen boekten wat taal betreft méér leerwinst dan vergelijkbare leerlingen die niet in een schakelklas hadden gezeten. Bovendien ging dat niet ten koste van de rekenprestaties. Ook leerlingen in een zgn. kopklas realiseerden hogere scores op de Cito Eindtoets na het schakeljaar en verder ook hogere schooladviezen voor voortgezet onderwijs gekregen. Belangrijk is verder dat naast deze duidelijk positieve effecten, ook de ervaringen van de leerlingen gunstig waren; ze ervoeren het onderwijs in een aparte groep, niet als negatief. Bovendien blijken de leerlingen zich op hun gemak te voelen in de schakelklas en niet gestigmatiseerd. Driessen (2013) is van mening dat op grond van de positieve uitkomsten geconcludeerd mag worden dat schakelklassen een nuttig beleidsinstrument kunnen zijn ter bestrijding van onderwijsachterstanden.

Aan het project Onderwijstijdverlenging basisonderwijs dat in 2009 is gestart, is aan 29 samenwerkingsverbanden (met minimaal drie basisscholen, een vo-school en een gemeente) voor een periode van vier jaar in totaal jaarlijks twaalf miljoen euro extra subsidie ontvangen voor een experiment met verlengde leertijd, namelijk (1) en (3) de verlengde schooldag, (2) de zgn. zomerschool en (3) de weekendschool. Onderzoek van Van Klaveren, Terwijn en Meyer (2011) liet zien dat deelname aan de weekendschool in Amsterdam geen effect had op de (via zelfbeoordeling vastgestelde) cognitieve en niet-cognitieve competenties van basisschoolkinderen. Ook voor het belang van de zomerschool is voor Nederland geen overtuigend bewijs gevonden; in de (hier veel korter durende) vakantie nemen de verschillen tussen kinderen in lagere en hogere milieus niet toe (Claassen & Mulder, 2011; Driessen, 2012; Driessen, Claassen & Smit, 2010). Vanaf 2009 zijn 24 pilots van start gegaan met de verlengde schooldag en onderzoek van Meyer en Van Klaveren (2012) in zeven basisscholen liet zien dat er geen significante effecten optraden op de taal- en rekenprestaties.

Aan de pilot 'Startgroepen' nemen 30 'koppels' van een basisschool en een peuterspeelzaal of kinderdagverblijf deel, en aan hen worden duidelijk hogere eisen gesteld ten aanzien van opzet en uitvoering van VVE dan regulier verplicht is volgens de basisvoorwaarden in de wet OKE. Zo worden in de startgroepen allereerst veel meer uren (per week) aan voorschoolse educatie ingezet, terwijl

daarnaast een specifieke beroepskracht voorschoolse educatie (op PW3-niveau) en een bevoegde leerkracht (minimaal Pabo-niveau) worden ingezet; beide dienen verder scholing te hebben gevolgd in het werken met kinderen van 3 jaar. Startgroepen zouden zo bijdragen aan een beter educatief aanbod voor peuters met (taal-)achterstand zodoende bijdragen aan de reductie van onderwijsachterstanden. Om vast te stellen of dergelijke effecten daadwerkelijk kunnen worden vastgesteld, wordt door Oberon een implementatie-onderzoek en door de Universiteit Twente een effectonderzoek uitgevoerd; de looptijd van de pilot is 3 jaar (2012-2015).

6.3.3 Lokale Educatieve Agenda

De Lokale Educatieve Agenda (LEA) is inmiddels niet meer weg te denken als lokaal overlegplatform voor educatief beleid. In negen van de tien gemeenten is er een LEA-overleg, waar gemeenten en schoolbesturen op basis van gelijkwaardigheid en wederkerigheid het lokale onderwijsbeleid vorm geven. Steeds meer Nederlandse gemeenten voeren LEA-overleg. Begin 2012 voert bijna 90 procent van de gemeenten LEA-overleg (Oberon, 2012; 2011). Nadat de grote gemeenten al enkele jaren geleden bijna allemaal LEA-overleg zijn gaan voeren, volgen de laatste jaren ook de kleinere gemeenten massaal. De meerderheid van de LEA's (64%) is inmiddels in de uitvoeringsfase. Dat wil zeggen dat de thema's zijn vastgesteld, er een overlegstructuur is en werkplannen worden uitgevoerd. Een deel van de LEA's is zelfs al een keer geëvalueerd en bijgesteld. Schakelklassen zijn er in een kwart van de gemeenten, zomerscholen zijn tot nu toe tamelijk zeldzaam. Veel schoolbesturen hebben wel belangstelling voor uitbreiding van de onderwijstijd (42%). Schakelklassen worden het meest genoemd, maar ook zomerscholen staan in de belangstelling. Eén op de vijf schoolbesturen heeft hiervoor belangstelling.

Volgens Oberon (2012) staat de VVE ook in 2012 als agendapunt op vrijwel elke LEA in Nederland (94%). De meeste aandacht gaat uit naar de van overheidswege voorgeschreven thema's zoals het verbeteren van de doorgaande lijn tussen voor- en vroegschoolse (75% mee bezig), het vergroten van het bereik, de kwaliteit van VVE en afspraken over de resultaten van vroegschoolse educatie (50%). De verplichting tot resultaatafspraken op lokaal niveau, die voortvloeit uit de Wet OKE, heeft ertoe geleid dat inmiddels twee derde van de schoolbesturen hierover overleg met de gemeente(n), terwijl een kwart van de besturen al resultaatafspraken met de gemeente(n) heeft gemaakt. Ook peuterspeelzalen en kinderopvang zijn LEA-partners in verreweg de meeste gemeenten. Veel gemeenten hanteren een brede doelgroepdefinitie waarin zowel taal- en ontwikkelingsachterstanden als afkomst van de ouders worden meegenomen, of selecteren leerlingen op basis van aandoeningen en stoornissen van psychosociale aard (Driessen, 2012a). Daarmee variëren VVE-kinderen in verschillende gemeenten dus van kinderen met alleen een leerlinggewicht tot echte zorgkinderen. Onderzoek laat zien dat de leidsters

veelal niet weten waarom leerlingen voor VVE zijn geselecteerd. Het is volgens Hofman en Mulder (2012) dan ook zeer de vraag of het vve-aanbod wordt afgestemd op de reden van selectie.

Naast het lokale overleg wordt regionaal overleg (REO) tussen gemeenten en schoolbesturen belangrijker. De opkomst van thema's als passend onderwijs en Jeugdzorg draagt hier sterk aan bij. Naast het verplichte overleg in het kader van de RMC-functie, voert de meerderheid van de Nederlandse gemeenten ook regionaal overleg over andere onderwijs- en jeugdbeleidsthema's (60%). Twaalf procent van de Nederlandse gemeenten heeft inmiddels een Regionale Educatieve Agenda (REA), maar het aantal gemeenten en besturen dat overlegt op regionaal niveau in anno 2012 nog niet toegenomen ten opzichte van 2010.

Onderzoek van Hofman, Steijn en Hofman (2013) laat verder zien dat samenwerking in een LEA-netwerk voor de scholen daadwerkelijk van toegevoegde waarde is. Die meerwaarde zit vooral in praktische en schaalvoordelen omdat men lokaal de kans krijgt om kennis, expertise en ervaringen te delen. Aan een kwalitatief goed werkend LEA-netwerk zijn echter wel voorwaarden aan verbonden zoals het zorgen voor continuïteit in beleid, voor goede evenwichtige communicatie, een transparante werkwijze met bestuurlijke daadkracht en ten slotte voldoende competentie bij wethouders van ambtenaren die onderwijskwaliteit als prioriteit in hun gemeente hebben geprioriteerd. Gemeenten hebben de centrale positie bij de beleidsvaststelling van de thema's op de lokale agenda, alhoewel karakteristieken van de brede lokale omgeving ook een rol speelt. De invloed van de gemeente is in kleinere gemeenten soms wat minder groot doordat niet aan de belangrijk geachte condities voor die toegevoegde waarde kan worden voldaan (onderwijsprioritering, voldoende competenties). Anderzijds is sprake van knelpunten bij grote besturen indien zij te maken hebben met scholen uit meerdere gemeenten waar de onderwijsprioriteiten nogal van elkaar verschillen. Verder wordt vastgesteld dat in LEA gemeenten de gemeente heeft gekozen voor een actieve initiërende rol, en alwaar vooraf een heldere analyse van de onderwijssituatie is gemaakt, de onderwijsopbrengsten hoger zijn dan in gemeenten waar de gemeente heeft gekozen voor een meer terughoudende rol en/of geen analyse is gemaakt van de onderwijssituatie (Hofman et al, 2013).

6.4 De adaptiviteit van lokaal onderwijsachterstandenbeleid

6.4.1 *Verschijningsvormen lokaal onderwijsbeleid*

LEA een containerbegrip geworden voor de wijze waarop gemeenten, schoolbesturen, kinderopvang en peuterspeelzalen lokaal op eigen wijze invulling

geven aan het onderwijs (achterstanden) beleid, waarbij zelfs de benaming niet door alle gemeenten wordt gehanteerd (Oberon, 2012). De LEA kent dan ook een veelheid aan verschijningsvormen en grote verschillen naar diepte- en breedtestrategie. Oberon (2012) maakte een indeling naar (a) smalle LEA's waarin alleen de wettelijk voorgeschreven onderwerpen worden besproken zoals de doorgaande lijn, de bestrijding van onderwijsachterstanden en het bevorderen van integratie en het tegengaan van segregatie, (b) brede LEA waarin de wettelijke onderwerpen worden aangevuld met onderwijsthema's die partners van belang achten zoals taalbeleid, brede school, zorg in en om de school en toekomstige voorschoolse voorzieningen, (c) de Regionale Educatieve Agenda (REA) waarbij vooral kleinere gemeenten samenwerken op het gebied van onderwijs- en/of jeugdbeleid met thema's als voortijdig schoolverlaten, opvangvoorzieningen voor leerlingen die buiten de boot vallen en aansluiting arbeidsmarkt en onderwijs en (d) de Lokale Educatieve- en Jeugdagenda gemeenten die het onderwijsbeleid verbreden tot preventief jeugdbeleid waaronder thema's vallen als de Brede school en Zorg in en om scholen.

6.4.2 *Thema- of partnergerichte benadering*

LEA's kunnen worden aangepakt vanuit een themagerichte of een partnergerichte benadering (Oberon, 2012). Een themagerichte benadering houdt in dat eerst door de bestuurlijke partners de thema's gezamenlijk worden bepaald en vervolgens worden bij deze thema's de partners gekozen voor de uitvoering en uitwerking. Bij een partnergerichte benadering zoekt men eerst in brede zin alle mogelijke partners op en stelt gezamenlijk vervolgens vanuit ieders expertise en mogelijkheden de lokale aandachtspunten voor. Volgens Oberon (2012) lijkt het werken vanuit een paar geselecteerde thema's minder gecompliceerd en doelgerichter dan het werken vanuit partners. In veel gemeenten is het klassieke patroon van de wethouder als voorzitter van de LEA-stuurgroep en een ambtenaar als secretaris is nog intact. Geleidelijk zien we meer gemeenten die het voorzitterschap laten rouleren of belangrijke functies in het LEA overleg in handen geven van onafhankelijke derden; de variëteit op uitvoeringsniveau is substantieel.

6.4.3 *Klein versus groot*

Volgens de LEA-evaluaties van Oberon (2011, 2012) is de Lokale Educatieve Agenda (LEA) van kleine gemeenten niet veel kleiner dan de LEA van grote gemeenten; de meeste thema's die spelen in het onderwijs- en jeugdbeleid komen zowel in grote als in kleine gemeenten voor (Oberon, 2011). Het belangrijkste verschil zit in de feitelijke uitvoeringsmogelijkheden vanwege bezuinigingen en krimp. Bijna een derde van de Nederlandse gemeenten krijgt te maken met

bevolkingskrimp en dat geldt vooral voor kleine gemeenten. Er is bevolkingsterugloop in plattelandsgebieden als Oost-Groningen, de Achterhoek en Zeeuws-Vlaanderen en die terugloop geldt ook voor redelijk bevolkt en gedeeltelijk stedelijke gebieden zoals in Zuid-Limburg. Voor kleine gemeenten is een lokale aanpak van deze problematiek niet haalbaar; een regionale aanpak van de gezamenlijke schoolbesturen en gemeenten is wenselijk. Voorkeur heeft een integrale aanpak waarbij het onderwijs niet los wordt gezien van andere dorps- en streekbelangen (Oberon, 2011).

In het buitenland speelt de krimpproblematiek al langer. In verschillende Europese landen hebben kostenbesparingen en kwaliteitseisen geleid tot sluiting van kleine scholen (Oberon, 2011). Vooral in Engeland en Wales is dat door nationaal beleid vanaf 2000 het geval. In de Scandinavische landen, vooral in Noorwegen, heeft de decentralisatie van het onderwijsbeleid tot scholenconcentratie geleid. Omdat juist in Finland en Ierland de rol van kleine scholen in gemeenschappen belangrijk wordt gevonden is daar het voortbestaan van kleine scholen door nationaal beleid mogelijk gemaakt. Voor sluiting van kleine scholen wordt veelal een tekort aan kwaliteit aangevoerd (vgl. Luijten, 2013; Onderwijsraad, 2013). Uit onderzoek van Sigsworth, en Solstad (2005) blijkt echter dat in verschillende landen op kleine scholen even goede leerlingprestaties worden gehaald als op grote scholen. In Noorwegen, Zweden en Wales tracht men sluiting van kleine scholen tegen te gaan door de kwaliteit en de aantrekkelijkheid van de kleine scholen te verbeteren door (a) netwerken van schoolleiders en leraren, (b) gemeenschappelijke begeleiding van zorgleerlingen. Bovendien wordt er in verschillende landen (vooral Noorwegen en Finland) er naar gestreefd om de sociale functie van de school voor de gemeenschap te verbreden en de leefbaarheid van een kleine gemeenschap in stand te houden.

De wet OKE stelt hoge overheidsambities met betrekking tot de VVE (dekkend en kwalitatief goed aanbod van VVE voor alle peuters en kleuters met een ontwikkelingsachterstand van vier dagdelen per week met een effectief VVE-programma en met gekwalificeerde leidsters) en dat zal voor kleine gemeenten lastiger te realiseren zijn (Oberon, 2011). Kleine gemeenten lopen daar vooral in financieel opzicht tegen knelpunten aan. Omdat gemeenten zelf mogen bepalen welke kinderen tot de doelgroep behoren kan men zich beperken tot kinderen met een feitelijke achterstand of een uitbreiding naar leerlingen met een potentiële achterstand. De eerste groep valt doorgaans onder de gewichtenregeling, maar de tweede groep niet. Uitbreiding van de doelgroep brengt extra kosten met zich mee. Bovendien wonen doelgroepleerlingen in kleine gemeenten vaak verspreid over meerdere kernen, waardoor een geconcentreerde opvang problematisch wordt.

7. Conclusie en discussie

7.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken zijn een aantal exemplarische beleidsprogramma's besproken die onderdelen omvatten die als adaptief kunnen worden gekarakteriseerd. Uitgaande van de onderliggende beleidstheorie is beschreven op welke wijze aan deze programma's in de praktijk uitvoering wordt gegeven, en welke effecten zichtbaar zijn. De implementatie en de effecten van deze programma's weerspiegelen de breedte en verscheidenheid van de beleidsprogramma's zelf. Ondanks deze verscheidenheid komen er niettemin wel een aantal centrale thema's uit de beschrijvingen naar voren. Allereerst is er in alle beleidsprogramma's aandacht voor variëteit en diversiteit, bijvoorbeeld met het oog op het leveren van maatwerk. Ten tweede is doelmatigheid en doeltreffendheid een centraal thema in elk van de beleidsprogramma's. Ten derde is er veelal sprake van afstemming met andere partijen in of buiten het onderwijs. In paragraaf 7.2 t/m 7.4 worden elk van deze thema's nader besproken, en wordt aangegeven wat hiervan mogelijke positieve of negatieve consequenties zijn.

7.2 Variëteit en diversiteit

In elk van de beleidsprogramma's is het streven om variëteit en diversiteit tot stand te brengen of toe te staan. De reden om naar variëteit te streven, en de wijze waarop deze variëteit vorm krijgt, verschilt echter per beleidsprogramma. Voor een deel wordt variëteit bewust nagestreefd, zoals in het stimuleringsprogramma 'School aan Zet' of in de experimenten rond passend onderwijs. Variëteit is in dat kader veelal geen doel op zichzelf, maar weerspiegelt onderliggende doelstellingen. In het geval van passend onderwijs is bijvoorbeeld het bieden van maatwerk één van de doelen die wordt nagestreefd. De vooronderstelling is dat door de geboden ruimte het nationale generieke adaptief beleid in elk van de samenwerkingsverbanden zal worden omgezet in maatwerk voor alle leerlingen die zorg behoeven.

Door de variëteit krijgt bovendien het eigenaarschap een kans. Passend onderwijs gaat er van uit dat scholen die onderling in een samenwerkingsverband opereren zorgleerlingen kunnen opvangen die passen bij het zorgprofiel van de school. Dat zorgprofiel komt idealiter voort uit bestaande praktijken binnen de school of

specifieke competenties die aanwezig zijn bij leraren en de intern begeleider op school, of competenties die zij willen ontwikkelen. De verwachting is, dat wanneer deze processen zo verlopen, leraren zich sterker verantwoordelijk zullen voelen voor de zorgleerlingen op school. Het eigenaarschap van verbeteringen op school is binnen 'School aan Zet' ook een van de redenen om scholen ruimte te geven eigen prioriteiten te stellen ten aanzien van de ambities die zij binnen hun school willen aanpakken. De achterliggende gedachte daarbij is dat leraren en scholen zullen werken aan verbeteringen die zij zelf belangrijk vinden, zodat deze ook breed gedragen worden door het team.

Daarnaast past de variëteit in meer algemene zin bij de huidige besturingsfilosofie waarin met name vergroting van de autonomie van schoolbesturen en scholen centraal staat, en een terughoudende opstelling van de overheid ten aanzien van de inrichting van het onderwijs. In die betekenis is variëteit niet zozeer het streven, maar veeleer de context waarin adaptieve elementen van beleid gelegitimeerd worden. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor de mogelijkheid tot doordecentralisatie van de onderwijshuisvesting en de inrichting van het intern toezicht op scholen. Overwegingen om hierin een variatie toe te staan komen met name voort uit de noodzaak of de wens om recht te doen aan bestaande bestuurlijke verhoudingen. Dit geldt zowel voor de doordecentralisatie van de huisvesting als voor de vormgeving van het intern toezicht. De doordecentralisatie van de onderwijshuisvesting is een politiek compromis. Door doordecentralisatie mogelijk te maken, maar het primaat hiervoor bij de gemeente te leggen, werd een mogelijkheid geschapen die uiteindelijk aanvaardbaar was voor zowel confessionele als niet-confessionele partijen. Voor de inrichting van het intern toezicht werd de toon gezet door de commissie Strikwerda in opdracht van de Besturenraad, en in navolging daarvan door de Onderwijsraad.

De ruimte voor variëteit en diversiteit in de verschillende beleidsprogramma's komt derhalve voor een deel voort uit een bewust streven –veelal om door middel van maatwerk of eigenaarschap verbeteringen te realiseren– en voor een deel uit het 'toestaan' van diversiteit in uitingsvormen. Ook de mate waarin variëteit bereikt wordt hangt hier mede van af. Voor 'School aan Zet' lijkt er duidelijk sprake te zijn van een variëteit aan prioriteiten waarop scholen en schoolbesturen zich richten. De veelvormigheid waartoe de overheid scholen wilde stimuleren komt daadwerkelijk tot uiting in de initiatieven van scholen, waarbij zij zich voor het merendeel richten op de beleidsprioriteiten die ook in het Bestuursakkoord centraal staan. Een vergelijkbare ontwikkeling doet zich voor ten aanzien van de inrichting van het intern toezicht. Hoewel er een duidelijke tendens is dat schoolbesturen kiezen voor een stichtingsvorm met een Raad van Toezicht, is er ook een beperkt aantal besturen dat bewust kiest voor een andere inrichting van de intern toezichtfunctie.

Minder duidelijk is het voor de invoering van passend onderwijs en de doordecentralisatie van de onderwijshuisvesting. Voor passend onderwijs geldt dat

scholen binnen het samenwerkingsverband hebben nog maar in beperkte mate afspraken gemaakt in afstemming met ouders, leraren en gemeenten afspraken over de werkwijze, indicering (men volgt meestal landelijke regelgeving) en de verdeling van het geld over de scholen. Men is in feite het meest op bovenschools niveau actief (geweest) om het samenwerkingsverband nader vorm te geven. Mogelijk hangt dit echter samen met de fase waarin de invoering verkeert, en moeten zaken zich nog uitkristalliseren. Voor de doordecentralisatie geldt dat er binnen enkele gemeenten weliswaar afspraken zijn over een gedeeltelijke doordecentralisatie, maar dat hiervan slechts zeer beperkt sprake is. De evaluatie van het beleidsprogramma laat zien dat hieraan verschillende redenen ten grondslag kunnen liggen, maar dat een belangrijke reden in sommige lokale situaties het feit lijkt te zijn dat het primaat om doordecentralisatie vorm te geven bij gemeenten ligt.

7.3 Doelmatigheid en doeltreffendheid

Ten tweede is in de meeste beleidsprogramma's de doelmatigheid en doeltreffendheid een centraal thema – vaak in relatie tot de variëteit die ontstaat. Waar doeltreffendheid in de beleidsprogramma's die betrekking hebben op schoolautonomie en governance eerder op de achtergrond spelen, staan deze centraal in 'School aan Zet', de invoering van passend onderwijs en het onderwijsachterstandenbeleid. Het verschil tussen deze beleidsterreinen is echter dat de adaptieve aanpak bij 'School aan Zet' betrekking heeft op individuele schoolbesturen en scholen, en hen probeert te stimuleren hun onderwijs te verbeteren, terwijl de adaptieve aanpak in passend onderwijs en het onderwijsachterstandenbeleid meer regionaal is bepaald, en zijn grondslag vindt in de afstemming tussen verschillende beleidssubjecten. Deze afstemming wordt voor een belangrijk deel bepaald door de lokale en regionale context waarin de gemeenten, schoolbesturen en scholen zich bevinden.

In hoeverre het beleid ten aanzien van 'School aan Zet' doeltreffend zal zijn (en vooral doeltreffender zal zijn dan bij een meer uniforme, sturende aanpak), zal nog moeten blijken. Scheerens en Doolaard (2013) geven in dit kader aan dat 'School aan Zet' mogelijk een nieuwe variant biedt in de dynamiek tussen centrale impulsen, de sturing van de kwaliteitsverbetering op schoolniveau en de autonomie van scholen (Scheerens & Doolaard, 2013). In het kader van 'School aan Zet' bezoeken experts de scholen om hen te assisteren bij zaken waar ze al mee bezig zijn. De rol van de experts is die van kritisch meedenker ('critical friend'). Scheerens en Doolaard (2013) tekenen daarbij aan dat de door 'School aan Zet' gehanteerde benadering echter meer gemeen heeft met de vigerende schoolbegeleidingspraktijk in Nederland dan met de aanpak in de zogeheten *Comprehensive School Reform Programs*. Het belangrijkste verschil is dat er geen

sprake is van externe, wetenschappelijk beproefde programma's. Uit het overzicht van de experts ontstaat de indruk dat deze vooral kennis hebben op het niveau van de schoolorganisatie, terwijl het vakdidactische element minder vertegenwoordigd lijkt te zijn. Niet duidelijk is of de voorziene monitoring en evaluatie zodanig ontworpen is dat het succes van het overheidsbeleid toetsbaar is. Evenmin of er uitgewerkte plannen zijn, bijvoorbeeld wat betreft de manier waarop opbrengstgericht werken en het functioneren van de school als lerende organisatie op een geïntegreerde manier vorm moeten krijgen.

'School aan Zet' is in het leven geroepen om nog meer scholen 'op maat' te stimuleren om de onderwijskwaliteit onder andere via opbrengstgericht werken te verbeteren. Via deze weg, maar bijvoorbeeld ook door het inzetten van adviseurs en verbeterteams voor (zeer) zwakke scholen wordt geprobeerd om weliswaar initiatief van onderop te belonen, maar ook te voorkomen dat elke school het wiel opnieuw uit gaat vinden en iedereen zijn of haar eigen 'leuke ideetje' gaat uitvoeren. In de afsluiting van het BOPO-IV programma werd de vraag opgeroepen in hoeverre scholen nu daadwerkelijk autonomie ervaren en autonomie hebben gezien de hoeveel verantwoordelijkheid die ze moeten afleggen en die de autonomie inperkt. Een tweede gemeenschappelijk discussiepunt, gerelateerd aan het eerste punt, betrof de wenselijkheid en haalbaarheid van het stimuleren en zelfs opleggen van een bepaalde uniforme, evidence-based aanpak. Enkele onderzoekers dringen hierop aan omdat uit veel onderzoek blijkt dat er een grote verscheidenheid aan invullingen van beleid (deels waarschijnlijk veroorzaakt door het lumpsum toekennen van een budget in plaats van geormerkt) in de praktijk is, waarvan geen, onduidelijke of zeer tijdelijke effecten meetbaar zijn. Andere onderzoekers en beleidsmakers beschouwen dit als een groot goed en dringen aan op adaptief onderwijsbeleid dat tegemoet komt aan de fase waarin een school zich bevindt en de capaciteit om zelf de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren en te borgen.

Waar voor 'School aan Zet' de eerste resultaten pas nu zichtbaar worden, geldt voor het achterstandenbeleid dat het al geruime tijd loopt, en dat hiernaar in de afgelopen jaren ook een groot aantal studies zijn uitgevoerd. Daaruit komt het beeld naar voren dat de doelen van de overheid met het achterstandenbeleid zoals neergelegd in de gewichtenregeling zijn tot op heden nauwelijks gerealiseerd en dat geldt zeker voor de doelstelling dat vooral de plattelandsscholen ervan zouden profiteren. Er moet afgewacht worden hoe de situatie in 2015 zal zijn. Bovendien mogen we verwachten dat het wegwerken van onderwijsachterstanden in de toekomst nog problematischer wordt doordat achterstandsl leerlingen al meer 'concurrentie' zullen krijgen van zorgleerlingen die vallen onder het passend Onderwijs, alsmede van de verhoogde aandacht voor excellente leerlingen.

Omdat gemeenten, besturen en scholen vrij zijn in de besteding van achterstandsgelden en deze binnen de lumpsum financiering vallen, is er op veel scholen nauwelijks besef aanwezig over de omvang van het bedrag en de doelen

van de extra middelen voor achterstandsbestrijding. In de praktijk leidt lokale adaptiviteit waarbij niet-geormerkte achterstandsgelden worden ingezet voor andere zaken zoals bijvoorbeeld klassenverkleining en ter compensatie van bezuinigingen en bevolkingskrimp. De verwachting is dat dit oneigenlijk gebruik van achterstandsgelden eerder zal toe- dan afnemen; men zal er op lokaal niveau vaker voor kiezen om de gelden te gebruiken om problemen op school, lokaal of regionaal niveau op te vangen. Afsluitend kan worden geconcludeerd dat de generieke adaptiviteit van de gewichtenregeling niet voldoende doelmatig noch doeltreffend is geweest.

De staatssecretaris van OCW gaat in de brief aan de Tweede kamer van afgelopen augustus (OCW, 2013) dan ook in op een aantal maatregelen om de effectiviteit van de gewichtenregeling te vergroten. De staatssecretaris verwacht dat de door de G37 opgebouwde expertise kan worden benut door de overige gemeenten en dat daarmee de doelmatigheid en efficiency kan verhogen. De focus ligt daarbij op betere afspraken over de beoogde vve-resultaten. Er dient op schoolniveau informatie beschikbaar te zijn over wel en niet aan voorschoolse educatie deelnemende kinderen. Zodra vve resultaten op schoolniveau beschikbaar komen, kunnen op gemeentelijk niveau meer realistische doelen worden gesteld.

De doelmatigheid is een centraal oogmerk van Passend onderwijs. Een harde uitspraak ten aanzien van de vooronderstelling dat, doordat scholen nu zelf kunnen bepalen hoeveel geld er naar welke leerlingen gaat en dat de kosten op deze manier (op termijn) beter beheersbaar worden, is op basis van de bevindingen in de experimenten nog niet mogelijk. Wel lijkt er iets te zeggen voor de werkzaamheid van de algemene beleidstheorie die uitgaat van specifieke adaptiviteit daar waar de professionals op regionaal niveau nadere invulling geven aan werkwijze in het samenwerkingsverband. Mogelijke voordelen daarvan zouden kunnen zijn dat sprake is van oplossingen op maat, kortere lijnen en meer flexibiliteit, maar het kan ook nadelen opleveren zoals overal het wiel weer gaan uitvinden (vgl. onderwijsachterstandenbeleid), gebrek aan bestuurskracht en beleidsvoerend vermogen en ten slotte minder transparantie (vgl. Ledoux, 2012).

In de experimenten is wel nagegaan welke wettelijke indicatieprocedures af kunnen worden geschaft om de complexiteit en bureaucratisering van regelgeving in te perken. Alhoewel de complexiteit van het systeem door Passend onderwijs door de opheffing van de scheiding tussen LFG en WSNS wordt verkleind, is dit (nog) niet het geval voor Iwoo en praktijkgericht onderwijs. Het bureaucratisch karakter lijkt te zullen verminderen omdat er bijna geen centrale voorschriften meer zijn. Daar staat tegenover dat over de vormgeving en werkwijze van de samenwerkingsverbanden weinig is voorgeschreven, maar dat men nu zelf een eigen lokaal systeem verdeling van middelen en toewijzing van zorg moeten maken, en dat kan samen gaan met nieuwe, lokale regelgeving. In regio Eemland lijkt sprake minder bureaucratisering en belasting van het veld doordat het swv de

administratie uit handen neemt van de scholen. Bovendien is de indicering gedetailleerde en gedifferentieerder dan voorheen, en wordt meer schoolnabij geopereerd. Partners en betrokkenen in de indicatiestelling zijn tevreden. Echter, de ouders in regio Eemland vinden de procedure nog redelijk bureaucratisch; er lijkt verbetering mogelijk in de tijdige voorbereiding van ouders.

De generieke adaptiviteit met minder regelgeving van bovenaf lijkt te leiden tot meer specifieke regionale adaptiviteit met minder complexiteit en bureaucratie op regionaal niveau (regio Eemland), maar hoe dat op de lange duur zijn beslag zal krijgen is nog onduidelijk.

7.4 Lokale inbedding en afstemming tussen partijen

Een belangrijk thema om beleid adaptief vorm te geven, met name rond de invoering van passend onderwijs en het onderwijsachterstandenbeleid, is de lokale inbedding van het beleid, en het tegengaan van verkokering op lokaal of regionaal niveau. De vooronderstelling van de algemene beleidstheorie van het Passend onderwijs is dat het nationale generieke adaptief beleid dat zich richt op de zorgleerling en dat geldt voor alle regio's, regionaal zal worden omgezet in maatwerk voor alle leerlingen die zorg behoeven. De bevindingen laten tot op heden wel zien dat aan de vooronderstelling van specifieke adaptiviteit op dit moment nog niet wordt voldaan. Scholen binnen het samenwerkingsverband hebben nog maar in beperkte mate afspraken gemaakt in afstemming met ouders, leraren en gemeenten afspraken over de werkwijze, indicering (men volgt meestal landelijke regelgeving) en de verdeling van het geld over de scholen. Men is in feite het meest op bovenschools niveau actief (geweest) om het samenwerkingsverband nader vorm te geven.

Wat betreft het tegengaan van de verkokering (systeemscheidingen tussen po, vo en so en veel verschillende soorten scholen met elk hun eigen doelgroep) lijkt het erop dat de experimenten laten zien dat dit onder het nieuwe Passend onderwijsbeleid flink wordt gereduceerd. Dat de scheiding tussen po en vo nog bestaat, alsook met jeugdbeleid en jeugdzorg, zal in de komende periode mogelijk wel een probleem blijven. De verkokering wordt wel eens gezien als een van de belangrijkste redenen voor het voortbestaan van wachtlijsten en thuiszitters. Het is de vraag of deze problemen door Passend onderwijs zullen verdwijnen omdat er vaak complexe problemen aan ten grondslag liggen. Ledoux (2012) verwacht dat de budgetfinanciering gecombineerd met de verevening tot een beperking van de toegang tot het speciaal onderwijs in bepaalde regio's kan leiden. Geconcludeerd kan worden dat de generieke adaptiviteit in passend onderwijs zijn beslag heeft gekregen in de regionale uitwerking van vormgeving en werkwijze van het samenwerkingsverband, dat er wat minder sprake lijkt van verkokering en wat

meer maatwerk op regionaal niveau, maar dat de specifieke indicering van de zorgplicht nog veel werk behoeft. Daartoe zijn zeker lessen te leren uit de ervaringen in de experimenten met name het brede experiment.

Vergelijkbare bevindingen komen ook naar voren uit evaluaties van het beleid rond onderwijsachterstanden. Er is meer afstemming van programma's, sprake van meer onderling overleg, gezamenlijke scholing, verdere aanvulling en ontwikkeling van programma's, didactiek en volgsystemen. De aansluiting tussen voor- en voegschool verloopt geleidelijk aan beter, al behoeft de aansluiting tussen voegschool en groep 3 wel extra aandacht. De meeste doelgroepkinderen volgen inderdaad zowel in de voor- als in de voegschool een VVE-programma. Er wordt bovendien steeds meer opbrengstgericht en planmatig gewerkt, vooral vanuit de basisscholen. Geconcludeerd mag dan ook worden dat de generieke beleidsdoelen in redelijke mate zijn behaald.

Ook hier kan bovendien over de specifieke adaptiviteit op lokaal niveau geconcludeerd worden dat er sprake is van meer dwarsverbanden. Over de verwachting dat er eveneens sprake zou zijn van meer betrokkenheid van de lokale burger is op grond van het verrichte onderzoek geen uitspraak mogelijk. Er zijn meer dwarsverbanden gelegd zoals blijkt uit de toegenomen samenwerking tussen PSZ en kinderopvang en uit de inhaalslag die de kleine gemeenten hebben gemaakt. De Lokale Educatieve Agenda (LEA) van kleine gemeenten is op dit moment niet veel kleiner dan die van grote gemeenten; de meeste thema's die spelen in het onderwijs- en jeugdbeleid komen zowel in grote als in kleine gemeenten voor. Omdat zowel grote, maar vooral kleine gemeenten te maken krijgen (hebben) met de effecten van krimp lijkt het aannemelijk dat zeker de kleine gemeenten genoodzaakt zullen worden zich terug te trekken op de verplichte gemeentelijke taken; voor veel niet wettelijk verplichte taken zal het budget ter discussie komen te staan. Alhoewel de Regionale Educatieve Agenda (REA) in 2011 nog niet was toegenomen, is het onvermijdelijke ontwikkeling dat dit in het afgelopen jaar wel het geval is geweest dan wel in de nabije toekomst zal gebeuren in het kader van regionale inbedding van Passend Onderwijs, regionaal onderwijsaanbod, aansluiting po-vo, en niet in het minst door bezuinigingen en krimp.

Referenties

- Algera, M., Van der Stege, M. Spijkerman, M. & Zandvliet, K. (2013). Effectieve interventies voor bestrijding onderwijsachterstanden. Wat werkt volgens de internationale literatuur en hoe is dit het best te onderzoeken? Rotterdam: CED-groep i.s.m. Sardes en Risbo/SEOR.
- Barnett, W. S., & Frede, E. C. (2010). The promise of preschool: Why we need early education for all. *American Educator*, 34(1), 21-40.
- Beekhoven, S., IJ. Jepma, and P. Kooiman. 2010. *Landelijke monitor voor- en vroegschoolse educatie 2011: de vierde meting*. Utrecht, the Netherlands: Sardes.
- Beekhoven, S., IJ. Jepma, and P. Kooiman. 2011. *Landelijke monitor voor- en vroegschoolse educatie 2011: de vijfde meting* [National monitor early childhood education 2011: fifth measurement]. Utrecht, the Netherlands: Sardes.
- Biemans, H. (2010). New Public Management in het onderwijs. Een bewandeld dwaalspoor. In: *MesoMagazine*, jg. 30, nr. 171, p. 10-13.
- Boom, J. de, Wensveen, P. van, Hermus, P., Weltevrede, A., & San, M. van (2012). Marokkaanse Nederlanders 2012. De positie op de terreinen van onderwijs, arbeid en uitkering en criminaliteit (meting 3). Rotterdam: Risbo.
- Bronneman-Helmers, R. (2011). *Overheid en onderwijsbestel. Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990-2010)*. Den Haag: SCP.
- Burger, K. (2010). How does early childhood care and education affect cognitive development? An international review of the effects of early interventions for children from different social backgrounds. *Early Childhood Research Quarterly*, 25, 140-165.
- Camilli, G., Vargas, S., Ryan, S., & Barnett, S. (2010). Meta-analysis of the effects of early education interventions on cognitive and social development. *Teachers College Record*, 112(3), 579-620.
- Claassen, A., and L. Mulder. 2011. *Een afgewogen weging? De effecten van de gewijzigde gewichtenregeling in het basisonderwijs* [A balanced appraisal? The effects of the changed procedure for disadvantaged students in primary education]. Nijmegen, the Netherlands: ITS.
- Commissie Don. 2009. *Financieel beleid van onderwijsinstellingen: Rapport van de Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen* [Financial policy of educational institutions: Report of the Commission Asset Management Educational Institutions]. The Hague, the Netherlands: Ministry of Finance/Ministry of Education.
- CFI (2008, april). Beleidsregel "Regeling voor het aanvragen van een startsubsidie of een subsidie veldinitiatief Passend Onderwijs 2008-2009".

- CPB (2010a). *School Responsiveness to Quality rankings. An Empirical Analysis of Secondary Education in the Netherlands*. (CPB Discussion papers 149). Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2010b). *Ranking the Schools. How Quality Information Affects School Choice in the Netherlands*. (CPB Discussion papers 150). Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2012). *Pijlers onder de kenniseconomie*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Crul, M., Pasztor, A., Lelie, F., Mijs, J. & Schnell, P. (2012). De lange route in internationaal vergelijkend perspectief. Amsterdam: Instituut voor Migratie en Etnische Studies.
- De Boer, H., L. Goedegebuure, and J. Huisman. 2005. *Gezonde spanning: Beleidsevaluatie van de MUB* [A good tension: Policy evaluation of the University Government (Modernisation) Act]. Enschede, the Netherlands: CHEPS.
- De Groot, R.W.J. 2005. *Onderwijsdecentralisatie en lokaal beleid* [Educational decentralization and local policies]. Amsterdam, the Netherlands: University of Amsterdam.
- De Vijlder, F., M. Verschoor, M. Rozema, J. van Velden, and H. van Gansewinkel. 2012. *Interne middelenverdeling in het primair onderwijs* [Internal distribution of financial resources in primary education]. Arnhem, the Netherlands: HAN Press.
- De Weerd, M., & Paulussen-Hoogeboom, M.C. (2012). Ontwikkelingen in de omvang van de gemeentelijke financiering van het peuterspeelzaalwerk. Amsterdam: Regioplan.
- Doolaard, S., and P. Leseman 2008. *Versterking van het fundament* [Strengthening the foundations]. Groningen: GION.
- Driessen, G. (2012a). *Variatie in Voor- en Vroegschoolse Educatie. Een onderzoek naar de uiteenlopende wijzen waarop in gemeenten vorm wordt gegeven aan VVE*. Nijmegen: ITS.
- Driessen, G. (2012b). De ambities waargemaakt? De ontwikkeling van de onderwijspositie van de doelgroepen van het onderwijsachterstandenbeleid tussen 1995 en 2011. In G. Driessen (red.), *De doelgroepen van het onderwijsachterstandenbeleid: Ontwikkelingen in prestaties en het advies voortgezet onderwijs* (pp. 3-35). Nijmegen: ITS.
- Driessen, G. (2013). De bestrijding van onderwijsachterstanden. Een review van opbrengsten en effectieve aanpakken. Nijmegen: ITS.
- Driessen, G., and H. Dekkers. 2008. Dutch policies on socio-economic and ethnic inequality in education. *International Social Science Journal* 59: 449-464.
- Doolaard, S. & Leseman, P. (2008). Versterking van het fundament. Integrerende studie n.a.v. de opbrengsten van de onderzoekslijn Sociale en institutionele context van scholen uit het Onderzoeksprogramma beleidsgericht onderzoek primair onderwijs 2005-2008. Groningen: GION.
- Doolaard, S. & L. Mulder (2009). Programma beleidsgericht onderzoek primair onderwijs (BOPO) 2009-2012. Den Haag: NWO.

- Dulk, H. den (2010). *Monitor Pilot indicatiestelling lwoo-traject 3- rapportage over het schooljaar 2009/2010*. Boskoop: Ortho Consult
- ECPO (2011). *Advies december 2011: Op weg naar Passend onderwijs 3: ervaringen en lessen voor de toekomst*. Den Haag: ECPO.
- ECPO (2011). *Aanbevelingen bij het wetsvoorstel Passend onderwijs*. Den Haag: ECPO.
- ECPO (2011a). *Passend onderwijs – passend beleid? Drie visies op beleidsvorming rondom Passend onderwijs*. Den Haag: ECPO.
- ECPO (2013). *Evaluatiekader Passend onderwijs*. Den Haag: ECPO.
- Elfering, S., and N. van Kessel. 2009. *Van aanbod- naar vraagsturing: onderzoek naar de invoering van vraagfinanciering in schoolbegeleiding* [From supply driven to demand driven: a study into the implementation of demand driven budgets in school support services]. Nijmegen, the Netherlands: ITS.
- Emmelot, Y., G. Ledoux, I. van der Veen, and I. Breetvelt. 2008. *Innovatiemonitor primair onderwijs* [Innovation monitor primary education]. Amsterdam, the Netherlands: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Eurydice. 2007. *School Autonomy in Europe: Policies and Measures*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Fleurke, F. 2003. Nabeschouwing [Conclusion]. In S. Karsten, M. Derriks, Y. Emmelot, Ch. Felix, G. Ledoux, and F. Fleurke, *Het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid nader beschouwd* [Local Compensatory Policy upon closer consideration] (pp. 117-132). Amsterdam, the Netherlands: SCO-Kohnstamm instituut.
- Fouarge, D., Houtkoop, W. & Van der Velden, R.(2011). *Laaggeletterdheid in Nederland*. Den Bosch/Utrecht: ecbo/ROA.
- Hofman R.H. & Mulder, L. (2012). *Programma Beleidsgericht Onderzoek Primair Onderwijs (2013-2014 (BOPO V*. Groningen: GION/Universiteit Groningen.
- Hofman, R.H., van Leer, K., de Boom, J. & Hofman, W.H.A. (2010). *Themaproject 1: Het functioneren van besturen*. Eerste tussenrapport van het NWO/BOPO consortium: Educational Governance: strategie, ontwikkeling en effecten. Groningen/Rotterdam: GION-Universiteit Groningen/Risbo-Erasmus Universiteit.
- Hofman, R.H., van Leer, K., de Boom, J. & Hofman, W.H.A. (2011). *Themaproject 1: Het functioneren van besturen*. Tweede tussenrapport van het NWO/BOPO consortium: Educational Governance: strategie, ontwikkeling en effecten. Groningen/Rotterdam: GION-Universiteit Groningen/Risbo-Erasmus Universiteit.
- Hofman, R.H., van Leer, K., de Boom, J. & Hofman, W.H.A. (2012). *Themaproject 1: Het functioneren van besturen*. Eindrapport van het NWO/BOPO consortium: Educational Governance: strategie, ontwikkeling en effecten. Groningen/Rotterdam: GION-Universiteit Groningen/Risbo-Erasmus Universiteit.
- Hooge, E. 1998. *Ruimte voor beleid: autonomievergroting en beleidsuitvoering door basisscholen* [Room for policy: increase of autonomy and policy

- implementation in primary schools]. Amsterdam, the Netherlands: Universiteit van Amsterdam.
- Hooge, E.H., & Honingh, M.E. (2011). *Goed Bestuur in het primair onderwijs. Resultaten van de nulmeting monitor Goed Bestuur PO 2010*. Amsterdam / Nijmegen: Hogeschool van Amsterdam/ Radboud Universiteit.
- Hooge, E.H., & Honingh, M.E. (2012). *Goed Bestuur in het primair onderwijs. Eindrapportage Monitor Goed Bestuur primair onderwijs 2010-2012*. Amsterdam / Nijmegen: Hogeschool van Amsterdam/ Radboud Universiteit.
- Hooge, E., F. Nusink, and M. van der Sluis. 2006. *Zicht op intern toezicht [A view on internal supervision]*. Amsterdam, the Netherlands: Max Goote kenniscentrum.
- Houtveen, T., & Velde, V. van der (2011). *Opbrengst van Taalbeleid. Eindrapportage pilots taalbeleid onderwijsachterstanden*. Utrecht: Hogeschool Utrecht.
- Infinite (2011). *Passend Onderwijs in Regionaal Netwerk Eemland vanuit financieel perspectief. Een overzicht van de huidige situatie (leerlingaantallen en budgetten) en een indicatie van de toekomstige situatie (geldstromen en budgetten)*. Utrecht: Infinite Financieel.
- Inspectie van het onderwijs. 2005. *2005 Supervisory framework for primary education: Content and working method of the inspection supervision*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs.
- Inspectie van het onderwijs. 2009. *De staat van het onderwijs: onderwijsverslag 2007/2008* [The state of education: report on education 2007/2008]. Utrecht, the Netherlands: Inspectie van het onderwijs.
- Inspectie van het onderwijs. 2010a. *Risk-based inspection as of 2009: Primary and secondary education*. Utrecht, the Netherlands: Inspectie van het onderwijs.
- Inspectie van het onderwijs. 2010b. *Evaluatie risicogericht toezicht* [Evaluation risk-based supervision]. Utrecht, the Netherlands: Inspectie van het onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2011). *VVE-Bestandsopname. Tussenrapportage: stand van zaken per medio 2011*, Den Haag: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2012a). *Differentiatie van het opleidingsniveau van ouders bij het beoordelen van opbrengsten van basisscholen*. Den Haag: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2012b). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2010/2012*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2013a). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2011-2012*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2013b). *Extra aandacht nodig voor achterstanden bij het jonge kind. Eindrapport bestandsopname voor- en vroegschoolse educatie in Nederland*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Instituut Onderzoek Overheidsuitgaven. 2004. *Bureaucratisering en schaalfactoren in het onderwijs* [Bureaucratisation and scale factors in education]. Den Haag, the Netherlands: Onderwijsraad.

- Janssen, T., Steijn, A.J. & Dulk, L. den, (2010). *Tussenrapportage . Onderzoeksprogramma beleidsgericht onderzoek primair onderwijs: educational governance. Themaproject 2*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Janssen, T., Steijn, A.J. & Dulk, L. den, (2011). *HRM, HRM uitkomsten en onderwijsopbrengsten. 'De strategische HRM fit en de interne fit van HRM op basisscholen en de relatie met onderwijsopbrengsten'*. Tweede tussenrapportage Themaproject 2. Onderzoeksprogramma beleidsgericht onderzoek primair onderwijs: educational governance. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Janssens, F.J.G. 2005. *Toezicht in discussie: Over onderwijstoezicht en Educational Governance* [Supervision under discussion: About educational supervision and educational governance]. Enschede, the Netherlands: University of Twente.
- Jepma, IJ., & Beekhoven, S. (2011). *Experiment budgetfinanciering in regionaal netwerk Eemland*. Utrecht: Sardes
- Jepma, IJ., Beekhoven, S. & Zandvliet, K. (2013). *Naar een nieuw bekostigingsarrangement voor het onderwijsachterstandenbeleid*. Utrecht: Sardes.
- Karstanje, P., M. Droog, and M. Bakker. 2001. *Effecten van deregulering, autonomie- en schaal-vergroting in het onderwijs: onderzoek naar dertig jaar wetshistorie inzake (de)regulering en de effecten van beleid op de autonomie van onderwijsinstellingen* [Effects of deregulation, school autonomy and expansion of scale in education: a study into the 30-year history of laws with regard to (de)regulation and the effects of policies on school autonomy]. Amsterdam, the Netherlands: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Karsten, S., E. van Eck, and M. Robijns. 2001. *Decentralisatie van onderwijsbeleid: Een analytische evaluatie van GOA, OALT en WSNS* [Educational decentralization: an analytical evaluation of GOA, OALT and WSNS]. Amsterdam, the Netherlands: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Kessel, N. van & Hovius, M. (2011). *Bestuur en management. Onderzoek onder eenpitters en meerpitters in het primair onderwijs*. Nijmegen: ITS.
- Koning, P. de, & Dielemans, J. (2011). *Implementatie van de code Goed Bestuur bij scholen voor Voortgezet Onderwijs. Stand van zaken per 31 oktober 2010*. Onderzoek in opdracht van de VO-raad. Rotterdam: Hogeschool INHolland.
- Koopman, P., Derriks, M., & Voncken, E. (2010). *PrO-Loopbaan vervolgd. Onderwijsloopbanen van leerlingen met een beschikking Praktijkonderwijs 2005/06 –2009/10. Technisch rapport bij de brochure van de regionale Verwijzingscommissie VO 'Praktijkonderwijs geslaagd'*. Amsterdam: KohnstammInstituut.
- Ledoux, G. (2012). *Ex-ante evaluatie Passend onderwijs*. Den Haag: ECPO.
- Ledoux, G., Smeets, E., & Van Rens, C. (2010). *Passend onderwijs in de koploperregio's. Voortgang in het schooljaar 2009/2010*. Amsterdam/Nijmegen: Kohnstamm Instituut/ITS.

- Ledoux, G., & A. Veen. 2009. *Beleidsdoorlichting onderwijsachterstandenbeleid: periode 2002-2008* [Policy investigation Local Compensatory Policy: Period 2002-2008]. Amsterdam, the Netherlands: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Ledoux, G., Veen, A., Van der Veen, I., Leseman, P. (2008). Cohortonderzoek voor- en vroeg-schoolse periode, Pre-COOL. Voorstel voor een cohortonderzoek jonge kind dat aansluit op het cohortonderzoek COOL5-18. Amsterdam/Utrecht: SCO-Kohnstamm Instituut en afdeling Pedagogiek Universiteit van Utrecht.
- Ledoux, G., Vergeer, M., & Voncken, E. (2013). *Naar nieuw vertrouwen. Ervaren met indicatiestelling voor lwoo en praktijkonderwijs en nieuwe toewijzing van zorg in 'Experiment Eemland*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Ledoux, G., Vergeer, M., & Elshout, D. (2013). *Nieuwe paden. Samenwerkingsverbanden Passend onderwijs op weg naar nieuwe procedures voor toewijzing van extra ondersteuning. Nulmeting 2013*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Leseman, P. (2009). The impact of high quality education and care on the development of young children: review of the literature. In EACEA, Early childhood education and care in Europe: Tackling social and cultural inequalities (pp. 17-49). Brussels: EACEA.
- Lubberman, J., C. Bos, and T. Klein. 2003. *Monitor decentralisatie onderwijshuisvesting PO/VO: vierde meting onder gemeenten* [Monitor decentralization school housing: fourth survey of municipalities]. Leiden, the Netherlands: Research voor beleid.
- Lubberman, J., S. van der Kemp, and T. Klein. 2001. *Decentralisatie onderwijshuisvesting: Herhaalde enquête onder schoolbesturen* [Decentralization school housing: repeated survey of school boards]. Leiden, the Netherlands: Research voor beleid.
- Majoer, D.J.M. 2000. *Voortgang in autonomie: Een studie naar de organisatorische gevolgen van financiële en personele beleidsbenutting in het basisonderwijs* [Progress in autonomy: A study into the organizational consequences of financial and personnel decision-making in primary education]. Amsterdam, the Netherlands: University of Amsterdam.
- Maslowski, R., and J. Huisman. 2005. Deregulering en autonomievergroting in relatie tot onderwijsvernieuwing en onderwijsopbrengsten [Deregulation and school autonomy in relation to educational innovation and educational outcomes]. In: Onderwijsraad (Ed.), *Onderwijs in thema's: studie* (pp. 55-84). The Hague, the Netherlands: Onderwijsraad.
- Meer, J. van der (2011). *Over de grenzen van de leerkracht. Passend onderwijs in de praktijk*. Den Haag: ECPO.
- Meij, H., Mutsaers, K. & Pennings, T. (2009). Effectiviteit van voor- en vroegschoolse programma's in Nederland. Utrecht: Nederlands Jeugd Instituut.
- Mentink, D. (2004). *Omstreden gemeentelijk onderwijsbeleid: Over grondwetsuitleg en het primaat van de wetgever, in het bijzonder met*

- betrekking tot de decentralisatie van het onderwijsachterstandenbeleid en de huisvestingsvoorzieningen*. Den Haag: Elsevier.
- Ministerie van Onderwijs & Wetenschappen. 1993. *Gezamenlijke richtinggevende uitspraken van de vertegenwoordigers van de onderwijskoepelorganisaties en de minister van Onderwijs en Wetenschappen in het Schevenings Beraad Bestuurlijke Vernieuwing met betrekking tot gewenste ontwikkelingen in de bestuurlijke verhouding in primair en voortgezet onderwijs* [Common directive pronouncement of representatives of educational umbrella organizations and the Minister of Education and Science in the Scheveningen Deliberations with regard to desirable developments in governance for primary and secondary education]. Zoetermeer, the Netherlands: Ministerie van Onderwijs & Wetenschappen.
- Ministerie van OCW (2009). Aanpak onderwijsachterstanden. Brief aan Tweede Kamer. (27020).
- Ministerie van OCW (2009). Informatie over uitwerking impulsgebieden in gewichtenregeling. Brief aan de Tweede Kamer van 19 februari 2009, kenmerk PO/100261.
- Ministerie van OCW (2011). Actieplan PO Basis voor Presteren. Den Haag: Ministerie OCW.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2012). Evaluatie van de Wet kinderopvang. Den Haag: ministerie SZW.
- Ministerie van OCW (2012). De toekomst van het achterstandenbeleid. Brief aan de Tweede Kamer van 1 juni 2012, kenmerk PO 32 193 nr. 31.
- Ministerie van OCW & PO-Raad (2012). Bestuursakkoord Primair Onderwijs 2012-2015. Impuls opbrengstgericht werken en professionalisering. Den Haag: Ministerie OCW.
- Ministerie van het OCW (2013). Brief van 20 augustus aan de Tweede Kamer over de Kwaliteit van voor- en vroegschoolse educatie (ref. 531035). Den Haag: Ministerie van OCW.
- Mulder, L. 1996. *Meer voorrang, minder achterstand? Het onderwijsvoorrrangsbeleid getoetst* [More priority, less deprivation? A test of the Educational Priority Areas Regulation Act]. Nijmegen, the Netherlands: ITS.
- Mulder, L., I. van der Veen, M. Derriks, and D. Elshof. 2012. *De schakelklasleerlingen verder gevolgd* [Students in bridging classes a few years later]. Nijmegen/Amsterdam, the Netherlands: ITS/Kohnstamm Instituut.
- Mulder L. & Meijnen, W. (2013). Onderwijsachterstanden in de BOPO-periode 2009-2012. Een reviewstudie. Nijmegen: ITS.
- Mooij, T., Roeleveld, J., Fettelaar, D. & Ledoux, G. (2012). Kwaliteitsbeoordeling van scholen primair onderwijs: Het correctiemodel van de inspectie vergeleken met andere modellen. *Pedagogische Studiën*, 2012(89), 272-287.
- Mulder, L. (2013). Allochtone leerlingen en onderwijsachterstand; de ontwikkeling van specifiek naar generiek beleid. In L. Coello, J. Dagevos, C. Huinder, J. van

- der Leun & A. Odé (eds.), *Het minderhedenbeleid voorbij; motieven en gevolgen*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Mulder, L., Hoeven, A. van der, Vierke, H., Ledoux, G., Veen, I. van der, Oud, W., Daalen, M. van & Roeleveld, J. (2008). *Inrichting en effecten van schakelklassen. Resultaten van het evaluatieonderzoek schakelklassen in schooljaar 2006/2007*. Nijmegen: ITS.
- Mulder, L., Hoeven, A. van der, Vierke, H., Veen, I. van der & Elshof, D. (2009). *Inrichting en effecten van schakelklassen. Resultaten van het evaluatieonderzoek schakelklassen in het schooljaar 2007/08*. Nijmegen: ITS.
- Mulder, L., Veen, I. van der, Paas, T. & Elshof, D. (2011). *Onderwijsprestaties en schoolloop-banen na de schakelklas. Een vervolgonderzoek bij leerlingen die in 2006/07 of 2007/08 in een schakelklas hebben gezeten*. Nijmegen: ITS.
- Mulder, L., Veen, I. van der, Derriks, M. & D. Elshof (2012). *De schakelklasleerlingen verder gevolgd. Het tweede vervolgonderzoek bij leerlingen die in 2006/07 of in 2007/08 in een schakelklas hebben gezeten*. Nijmegen: ITS. 32
- Nap-Kolhoff, E., T. van Schilt-Mol, M. Simons, L. Sontag, R. van Steensel, and T. Vallen (2008). *VVE onder de loep: een studie naar de uitvoering en effectiviteit van voor- en vroegschoolse educatieve programma's* [A close look at early childhood education: a study into the implementation and effectiveness of pre- and early school programmes]. Tilburg, the Netherlands: IVA.
- Oberon (2011a). *De Lokale Educatieve Agenda 2010/2011*. Utrecht: Oberon.
- Oberon (2011b). *Quickscan financiering schoolbegeleiding* [Quickscan funding school support services]. Utrecht, the Netherlands: Oberon.
- Oberon (2012). *De Lokale Educatieve Agenda 2011/2012*. Utrecht: Oberon.
- OECD (2011). *Against the Odds: Disadvantaged Students Who Succeed in School*. OECD Publishing.
- OECD (2012a). *Equity and quality in education: Supporting disadvantaged students and schools*. Paris: OECD.
- OECD, (2012b). *Starting strong III: A quality toolbox for early childhood education and care*. www.oecd.org/
- OECD (2012c). *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*. www.oecd.org/edu/equity
- OECD-McKinsey (2012). *Het Nederlandse onderwijs: beter dan we denken, maar niet zo goed als we willen*.
- Oelen, U.H., and A.S. Klein. 2000. *Evaluatie decentralisatie schoolbegeleiding* [Evaluation decentralization school support services]. Leiden, the Netherlands: Research voor Beleid.
- Onderwijsraad. 1999. *Zeker weten* [Knowing for sure]. Den Haag, the Netherlands: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2001). *Wat het zwaarst weegt....*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad. 2006. *Hoe kan governance in het onderwijs verder vorm krijgen* [Further ways to implement governance in education]. Den Haag, the Netherlands: Onderwijsraad.

- Onderwijsraad. 2008. *De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs* [The development of governance in Dutch education]. Den Haag, the Netherlands: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2011a). *Passend onderwijs voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte. Overwegingen bij het concept-wetsvoorstel passend onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2011b). *Maatschappelijke achterstanden van de toekomst. Verkenning*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2012). *Advies Geregelde ruimte*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2013a). *Grenzen aan kleine scholen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2013b). *Publieke belangen dienen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2013c). *Vooruitgang boeken met achterstandsmiddelen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Oosterling, M., & Vink, R. (2011). *Besturen met intern toezicht: Zicht op het omgaan met de wet 'Goed onderwijs, goed bestuur'*. Tilburg: IVA.
- Peetsma, Th., & Daalen, M.M. van, m.m.v. D.B. Elshof (2009). *Keuzevrijheid in ambulante begeleiding, een inventarisatie van de perspectieven van ouders, scholen en REC's*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Petersen, R, Frissen, P.H.A & Hofman R.H. (submitted). The constitutional bypass: The performative function of governance rhetoric in Dutch primary education. Submitted Journal of Educational Policy.
- PO-Raad. 2010. *Code Goed Bestuur in het Primair Onderwijs* [Good Governance Code for Primary Education]. Utrecht, the Netherlands: PO-Raad.
- PO-raad (2013). *Podium artikel over Passend onderwijs; Kansen pakken*. PO-Raad
- Pranger, R., Muller, L., Van Schilt-Mol, T., Sontag, L., Van Vijfeijken, M. & Vloet, A. (2009). *Stand van zaken koplopers Passend Onderwijs 2008-2009*. Tilburg: IVA.
- Raad van State (oktober 2011). *Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot wijziging van enkele onderwijswetten. No.W05.11.0269/1*. Den Haag: Raad van State.
- Regionaal Netwerk Eemland Passend onderwijs (2011). *Zorgplan 2011/2012*. Amersfoort: RNPO Eemland.
- Regtering, H. & Broek, A. van den (2011). *Lukt het, loopt het, leert het?* Onderzoek in opdracht van de Onderwijsraad. Te raadplegen via www.onderwijsraad.nl. Nijmegen: ResearchNed.
- Roeleveld, R., Driessen, G., Ledoux, G., Cuppen, J. & J. Meijer (2011). *Doelgroepen in het basisonderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Roeleveld, J., Ledoux, G., Oud, W.C.M., Peetsma, T.T.D. (2009). *Volgen van zorgleerlingen binnen het speciaal onderwijs en het speciaal basisonderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Rutgers, P. 2004. *Lokaal onderwijsbestuur in ontwikkeling* [Local educational governance in development]. The Hague, the Netherlands: VNG.

- Rutten, S., & Jepma, IJ., (2012). *Gaat passend onderwijs werken?* Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid, jaargang 24, nr. 1.
- RVC-VO (2011). *Praktijkonderwijs geslaagd. PrO-loopbanen 2005-2010. Leerlingen met een toelatingsbeschikking praktijkonderwijs vijf jaar gevolgd. RVC-VO.*
- Scheerens, J., Luyten, H. & van Ravens, J. (2011). *Visies op onderwijskwaliteit. Met illustratieve gegevens over de kwaliteit van het Nederlandse primair en secundair onderwijs* Enschede: Universiteit Twente.
- Schraven, J.W., B. Spoorenberg, and A. de Vries. 1997. *Decentralisatie door doordecentralisatie* [Decentralization by devolution]. The Hague, the Netherlands: VNG.
- Schildmeijer, J. (2013). GOA-WSNS: Kinderen in hun ontwikkeling centraal. Op 05/02/13 gedownload van www.onderwijsachterstanden.nl.
- Sigsworth, A. & Solstad, K. J.(2005). *Small Rural schools; A small inquiry.* Cornwall England; Interskola..
- Smeets, E., & Rispen, J. (2008). *Op zoek naar passend onderwijs. Overzichtsstudie van de samenhang tussen regulier en speciaal (basis)onderwijs.* Nijmegen: ITS.
- Smeets, E. (2009). *Het regionale loket Passend onderwijs.* Nijmegen: ITS.
- Smit, F., J. Doesborgh, B. Felling, and J. van Kuijk. 2009. *Medezeggenschap: de wind in de zeilen. Tweede evaluatieve studie invoering Wet medezeggenschap op scholen* [Participation: wind in the sails. Second evaluation study on the implementation of the Education Participation Act]. Nijmegen, the Netherlands: ITS.
- Smit, F., G. Reijmer, G. Vrieze, and A. Ruijs. 1987. *Het functioneren van de medezeggenschap in het onderwijs* [The functioning of participation in education]. Nijmegen, the Netherlands: ITS.
- Smit, F., Q. van Ojen, M. Brink, J. Claessen, and A.L. van der Vegt. 1997. *Werking van de Wet medezeggenschap onderwijs 1992* [Functioning of the Education Participation Act 1992]. Nijmegen, the Netherlands: ITS.
- Snel, B., M. Trommelen, M. IJzerman, S. van Wezel, and J. Bal. 1999. *Monitor Decentralisatie Onderwijshuisvesting PO/VO* [Monitor decentralization school housing primary/secondary education] Leiden, the Netherlands: Research voor beleid.
- Sylva, K., Melliush, E., Sammons, P., & Siraj-Blatchford, I. (2007, March). Effects of early childhood education in England: differential benefits. Paper presented at the Biennial Meet-ing of the Society for Research in Child Development. Boston, Massachusetts.
- Turkenburg, M. 1999. *Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid* [Local compensatory policy]. The Hague, the Netherlands: SCP.
- Van Aarsen, E., F. Schoenmakers, and R. Hoffius. 2006. *Monitor Decentralisatie Onderwijshuisvesting PO/VO: Vijfde meting onder gemeenten* [Monitor decentralization school housing primary/secondary education: Fifth measurement of municipalities] Leiden, the Netherlands: Research voor beleid.

- Van Bergen, C.T.A., F.E.M. Berndsen, H.S. Dekker, and C.F. Faber. 2003. *Monitor decentrale budgetten 2002/2003: eindrapport* [Monitor decentral budgets 2002/2003: final report]. Amsterdam, the Netherlands: Regioplan Onderwijs en Arbeidsmarkt.
- Van Bergen, K., M. de Weerd, M. Paulussen-Hoogeboom, J. van Velden, R. Vossen, and E. van den Blink. 2010. *Lumpsum PO in de praktijk* [Block grant Primary Education in practice]. Amsterdam, the Netherlands: Regioplan.
- Van de Venne, L.H.J., and A.M.L. van Wieringen. 2002. *Veranderingen in schoolbesturen in Nederland* [Changes in school boards in the Netherlands]. Amsterdam, the Netherlands: SCO-Kohnstamm instituut.
- Van den Berg, M.J.M., M.A. de Bakker, W.G.G.M. van Holsteijn, and C.M.A. de Koning. 2000. Primair en voortgezet onderwijs [Primary and secondary education]. In *Onderwijsbeleid sinds de jaren zeventig*, ed. M.J.M. van den Berg, 9-62. Den Haag, the Netherlands: Onderwijsraad.
- Van der Linden, Van der Stege & van der Bulk, (2013). *De casuïstiek van het Ontwikkelingsperspectief - een casestudie*. Rotterdam: CED-Groep.
- Van Esch, W., F. Smit, and J. van Gennip. 1993. *Het omgaan van scholen in het primair onderwijs met het Londo-bekostigingsstelsel* [How schools in primary education deal with the Londo system of budgetting]. Nijmegen, the Netherlands: ITS.
- Van Langen, A., and H. Dekkers. 2001. Decentralisation and Combating Educational Exclusion. *Comparative Education* 37: 367-384.
- Van Langen, A., and R. Portengen. 1999. *Decentralisatie van onderwijsachterstandenbeleid: Een internationale zoektocht naar knelpunten en succesfactoren* [Decentralization of policy on educational disadvantages: An international search for obstacles and success factors]. Nijmegen, the Netherlands: ITS.
- Van Leer, K., Hofman, R.H., de Boom, J. & Hofman, W.H.A. (2010). Themaproject 3: *Lokale Educatieve Agenda*. Eerste tussenrapport van het NWO/BOPO consortium: Educational Governance: strategie, ontwikkeling en effecten. Rotterdam/Groningen: Risbo-Erasmus Universiteit/GION-Universiteit Groningen.
- Van Leer, K., Hofman, R.H., de Boom, J. & Hofman, W.H.A. (2011). Themaproject 3: *Lokale Educatieve Agenda*. Tweede tussenrapport van het NWO/BOPO consortium: Educational Governance: strategie, ontwikkeling en effecten. Risbo-Erasmus Universiteit/GION-Universiteit Groningen.
- Van Leer, K., Hofman, R.H., de Boom, J. & Hofman, W.H.A. (2012). Themaproject 3: *Lokale Educatieve Agenda*. Eindrapport van het NWO/BOPO consortium: Educational Governance: strategie, ontwikkeling en effecten. Risbo-Erasmus Universiteit/GION-Universiteit Groningen.
- Van Ojen, Q.H.J.M., M. Vermeulen, H.J. Visser & P.N. Karstanje. 1992. *Het formatiebudgetsysteem en personeelsbeleid* [The Staff Establishment Budget System and personnel policies]. De Lier, the Netherlands: ABC.

- Van Tits, M., J. Vermaas, and P. van Zantvliet. 2009. *Verschuiving in de onderwijsondersteuning* [Shifts in educational support services]. Tilburg, the Netherlands: IVA.
- Van Zoelen, L., L. van Aert, T. Houtveen, and P. Appelhof. 1996. *Effecten van beleidsvorming: Onderzoek naar samenhang tussen beleidsvorming in 10 onderwijsvoorrangsgebieden en OVB-activiteiten in scholen en instellingen* [Effects of policy-making: A study into the relationship between policy-making in ten educational priority regions and activities of schools and institutes to combat educational disadvantage]. Utrecht, the Netherlands: ISOR.
- Veen, A., I van der Veen, and G. Driessen. 2012. *Het bereik van allochtone kinderen met Voor- en Vroegschoolse Educatie* [Reaching immigrant children through early childhood education]. Amsterdam, the Netherlands: Kohnstamm Instituut.
- Veen, A., Van der Veen, I. van der, Karssen, A.M. & Roeleveld, J. (2013). Deelname aan voor- en vroegschoolse educatie en de ontwikkeling van kinderen (rapport 901). Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Verbeek, F. (2011). *Project opbrengstgericht leiderschap. Rapportage mediomonitor besturen*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Vermeulen, M., and A. de Wolf. 2001. *Educatieve infrastructuur* [Educational infrastructure]. Den Haag, the Netherlands: Onderwijsraad.
- Vijfeijken van, M., & Schilt-Mol, T. van (2011). *Evaluatie Subsidieregeling Smalle experimenten Passend onderwijs*. Tilburg: IVA.
- Visscher, A. & Ehren, M. (2011). *De eenvoud en complexiteit van Opbrengstgericht Werken*. Enschede: Vakgroep onderwijsorganisatie en – management/Universiteit Twente.
- Vrieze, G., and H. van Gennip. 2006. *Laat lumpsum maar komen: Eindrapportage pilots lumpsum primair onderwijs* [We are ready for lumpsum: Final report on pilots lumpsum primary education]. Nijmegen, the Netherlands: ITS.
- Waslander, S. (2011). *Vijf jaar innoveren – opbrengsten van het Innovatieproject*. Utrecht: VO-raad.
- Waterreus, I. 2009. Is er een economische reden voor een fusietoets in het onderwijs? [Do economic reasons exist for a ‘merger check’ in education?]. *TPEdigitaal* 3: 80-102.
- Webbink, D, Wolf, I. de, Woessman, L., Elk, R. van, Minne, B. & M. van der Steeg (2009). Wat is bekend over de effecten van kenmerken van onderwijsstelsel? Een literatuurstudie. Den Haag: CPB.